CONTENTS

Cover
On Guard, by Silvia Pecota
Credit: Silvia Pecota

Understanding Defence Procurement

Being 'Left of Bang,' or Proactive: The Future Place of Capacity Building in the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces

3 EDITOR'S CORNER
4 LETTER TO THE EDITOR

DEFENCE PROCUREMENT
5 Understanding Defence Procurement
by Charles Davies

STRATEGIC PLANNING
16 Being 'Left of Bang,' or Proactive: The Future Place of Capacity Building in the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces
by Peter J. Williams

PROFESSIONAL DEVELOPMENT
25 The Art of Being a Soldier-Diplomat ~ From an Implicit Role to an Explicit Function
by Francis Clermont

GREEN/SUSTAINABLE INFRASTRUCTURE BUILDING
36 An Investigation into Sustainable Building Evaluation Strategies for Use within the Canadian Armed Forces and the Department of National Defence
by Nicholas Vlachopoulos and Tina Basso

CANADIAN FOREIGN INTELLIGENCE
44 Past, Present, and Future: The Evolution of Canadian Foreign Intelligence in a Globalized World
by Michael Tierney

VIEWS AND OPINIONS
55 Leadership by Example: What makes a good (or bad) squadron commander?
by Bill Carr
58 From Tripoli to Bamako, in the Wake of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb...
by Charles Branchaud

COMMENTARY
65 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Armed Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Armed Forces, ***Canadian Military Journal***, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to ***Canadian Military Journal***. Each issue of the ***Journal*** is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at **www.journal.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

How to Contact Us

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne
Canadian Defence Academy
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario
CANADA, K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

The Art of Being a Soldier-Diplomat ~ From an Implicit Role to an Explicit Function

An Investigation into Sustainable Building Evaluation Strategies for Use within the Canadian Armed Forces and the Department of National Defence

Past, Present, and Future: The Evolution of Canadian Foreign Intelligence in a Globalized World

Editor-in-Chief
David L. Bashow
(613) 541-5010 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Publication Manager
Claire Chartrand
(613) 541-5010 ext. 6837
claire.chartrand@rmc.ca

Translation
Translation Bureau, Public Works and Government Services Canada

Commentary
Martin Shadwick

Editorial Advisor
Michael Boire

Oversight Committee

Chairman

Major-General J.G.E. Tremblay, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, Canadian Military Journal (CMJ)

Colonel Marty Cournoyer, representing Chief of the Air Staff (CAS)

Dr. H.J. Kowal, Principal, Royal Military College of Canada (RMCC)

Commander Hugues Canuel, representing Chief of the Maritime Staff (CMS)

Brigadier-General A.D. Meinzinger, Commandant Royal Military College of Canada (RMCC)

Major Andrew Godefroy, representing Chief of Staff Land Strategy

Colonel Mark Gendron, Director Canadian Forces Military Law Centre (CFMLC), Canadian Defence Academy (CDA)

Ms. Hanya Soliman, representing Chief of the Defence Intelligence (CDI)

Editorial Board

Dr. Douglas Bland
Major (ret'd) Michael Boire
Major Sylvain Chalifour
Lieutenant-Colonel (ret'd) Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Lieutenant-Colonel (ret'd) Michael Goodspeed
Major-General (ret'd) Daniel Gosselin
Major John Grodzinski
Dr. David Hall
Professor Michael Hennessy
Colonel Bernd Horn
Professor Hamish Ion
Philippe Lagassé
Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Dr. Nezih Mrad
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Chief Warrant Officer C.J. Thibault
Colonel (ret'd) Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations are translated from their original language, the abbreviation [TOQ] at the end of the note, which stands for "translation of original quote", indicates to the readers that the original citation can be found in the published version of the Journal in the other official language.

EDITOR'S CORNER

Welcome to the Spring 2015 edition of the *Canadian Military Journal*. Given that it is the Spring edition, the birds should be chirping and the grass greening up, but that is far from the case as I pen these words in late-January. The majority of the Great White North remains within the icy grasp of Winter, which shows no signs of abating. Oh well… At least the nose-diving oil prices have helped some of our fine citizens cope with the heating bills for a little less coin of the realm.

Quite a variety of articles and opinion pieces this time out… Leading off, defence procurement expert Charles Davies takes a critical look at the factors that determine what equipment or capability is required in a given circumstance, and then he tackles the acquisition or procurement process itself. Davies concludes that the process is "…subject to a number of complex and largely immutable factors, irrespective of the business model employed," and that while the objective of his article was not to advocate for a particular solution, but rather, it was "…to explain the wider context of defence procurement and describe its underlying machinery with a view to encouraging a better informed debate."

Next, Colonel Peter Williams of Canada's Strategic Joint Staff argues that fiscal realities and the ever-changing global geo-political environment require Canada's military to take a hard look at the way it foresees doing business in future. Defence 'belt tightening' by both Canada and its allies is now a way of life, and Williams opines that capacity building, the training of foreign militaries to better enable a given nation facing a crisis "…to build up its own indigenous forces *before* such an event occurs rather than having to send in our own (i.e., Canada's) forces *after* the fact might be the answer. His specific aim is to "…examine the extent to which military capacity building should become *a key* and *explicitly-stated mission* for the Department of National Defence (DND) and the Canadian Armed Forces (CAF) in future." Williams is followed by military educator Francis Clermont, who reviews the ongoing transformation process of the Canadian Non-Commissioned Members Professional Development system, and therein, "… demonstrates the necessity for the institution to further develop and incorporate more cognitive, intellectual, and communication skills and competencies in its common and fundamental Professional Development (PD) training and education system to reflect the nature of the tasks CAF members are called upon to carry out as professional soldiers."

On an entirely different subject, Nicholas Vlachopoulos and Tina Basso offer a critical analysis of what would be considered "…appropriate green building/sustainable development strategies for new construction and large renovation projects, and to examine their suitability for the CAF and the DND." In so doing, the authors review the unique nature of the CAF and its Sustainable Development (SD) policies, determine relevant SD factors, establish an SD framework, identify areas for improvement of SD infrastructure, address shortcomings, and propose a sustainable building protocol. Specifically, they also call for the creation of a "DND-specific Sustainable Building Strategy," to be used when designing *policy*, and not just "…for the design of infrastructure itself."

The last of our major articles comes from a civilian postgraduate student, Michael Tierney, who revisits the decades-old debate as to whether Canada should "…establish a foreign intelligence agency which collects human intelligence (HUMINT) similar to the American Central Intelligence Agency (CIA), the British Secret Intelligence Service (MI6), or the Australian Secret Intelligence Service (ASIS). Tierney maintains that his purpose herein "…is to examine Canada's previous and current foreign intelligence capabilities, and to analyze how Canadian foreign intelligence has changed and will continue to change in the future."

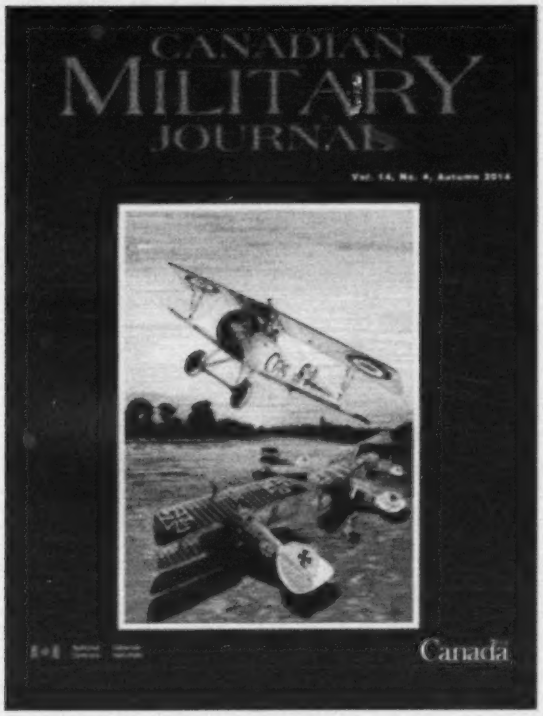
Two very different opinion pieces in this issue… Lieutenant-General Bill Carr, a very distinguished Second World War veteran who later became the first Commander of Air Command, graces our pages with what character traits he believes are the embodiment of superior Air Force leaders at the squadron command level. General Carr also offers his opinions as to what, based upon his considerable personal experience obtained both under fire and in peacetime, constitutes *bad* leadership. *Sic itur ad astra*… The final opinion piece was written by Lieutenant-Colonel Charles Branchaud, currently J5 Plans Africa at Joint Operations Command Headquarters, recounting his personal experiences and impressions of what was happening in the area when he served in Tripoli, Libya, in support of the regional Defence Attaché in 2011and 2012 in the wake of the *Arab Spring*.

Our resident defence commentator, Martin Shadwick, is taking a very brief hiatus this time out, but he will be back in full force and fine form for the Summer issue. Finally, as usual, we close with a number of book reviews for our readers' recommended consideration.

Until the next time.

David L. Bashow
Editor-in-Chief
Canadian Military Journal

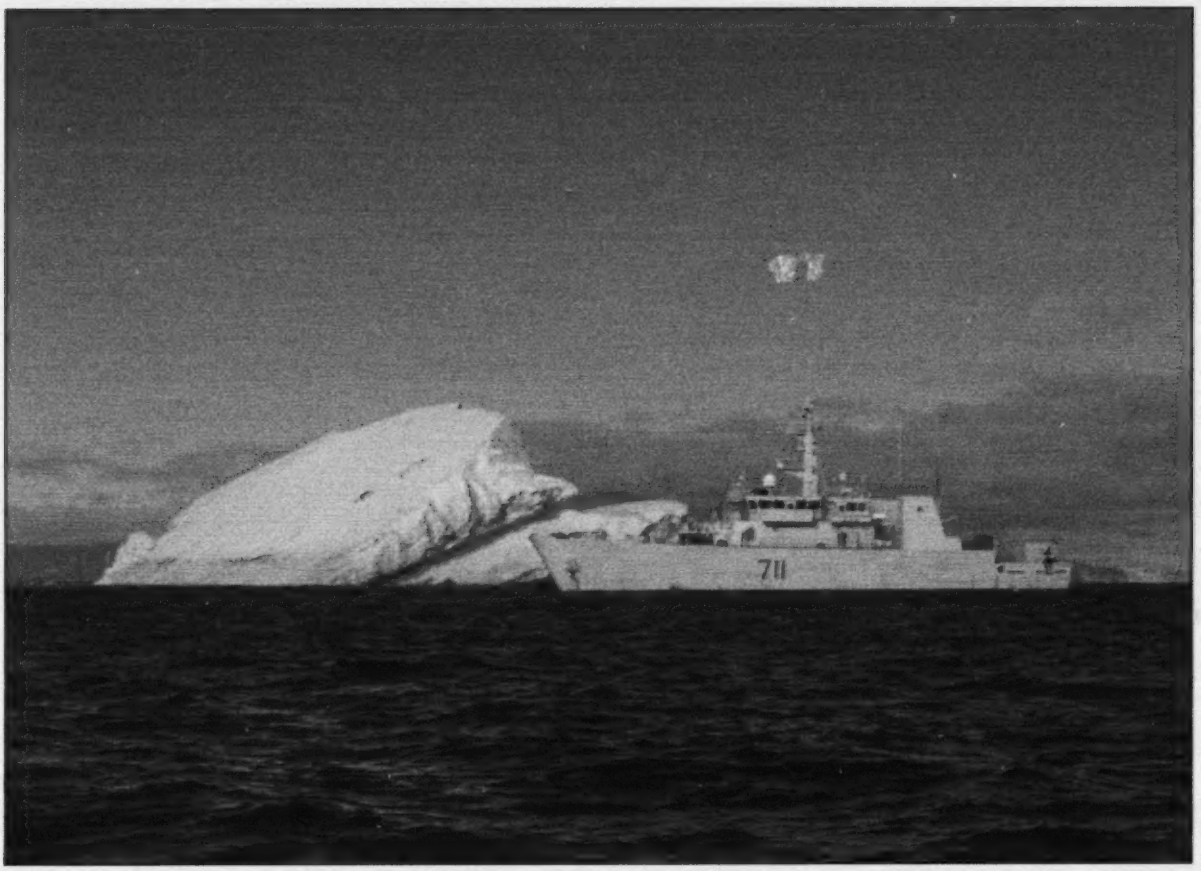
LETTER TO THE EDITOR



The article by Major Patrick Perron in the Autumn 2014 issue (Vol. 14, No. 4) entitled *Space Weather Situational Awareness and Its Effects upon a Joint, Interagency, Domestic, and Arctic Environment* is timely. Our growing concern about Arctic shipping and Russian aggressiveness demand more consideration of matters concerning the High Arctic, including radio communications.

Major Perron may wish to know about the weekly report on solar activity and radio communication effects that is published by the American Radio Relay League (ARRL). It is quite extensive, and includes both past and predicted solar activity, as well as speculation by experienced amateur radio operators on likely future effects. Access can be had at http://arrl.org/bulletins, for both members and non-members of the ARRL.

Charles Hooker
Major (ret'd)
Royal Canadian Corps of Signals



DND Photo HS52013-0010-004 by Master Corporal Holly Canning

BMT Fleet Technology Ltd

Rendering of a concept design of the Canadian Surface Combatant Ship. On 20 January 2015, the federal government announced that Irving Shipbuilding in Halifax will be the prime contractor on the 15-ship Canadian surface combatant program.

Understanding Defence Procurement

by Charles Davies

Colonel (ret'd) Charles Davies *is a former logistics officer who served for four years as the strategic planning director for the Materiel Group of the Department of National Defence (DND), and for three years as the senior director responsible for materiel acquisition and support policy in the department. Between 2010 and 2012, he also chaired the Main Group of the NATO Committee AC/327, which is responsible for strengthening standardization and interoperability in systems life cycle management among the Alliance, member nations, and partners. He retired in 2013 following a 42-year military and public service career.*

Introduction

There is a view in many quarters that defence procurement is 'broken,' or at least in need of significant reform, and various solutions have been proposed to fix it. There is also, however, a contrary view that defence procurement is functioning exactly as intended, with appropriate checks and balances in place to ensure proper consideration of operational, economic, industrial, social, political, and other relevant factors in decisions. Those who hold to this perspective say that any adjustments that may be required are incremental, and the current government is essentially taking this latter approach under its Defence Procurement Strategy.[1]

Unfortunately, much of the debate is not well-informed about the fundamental nature of defence procurement, and how it forms an essential, integral element of the wider Defence Program. It is also not well understood that the problems typically highlighted by critics have two very different aspects: the quality of decision-making within the procurement machinery; and the effectiveness and efficiency of the machinery itself. Both good and bad decisions can come out of either good or bad machinery, but experience suggests that bad machinery will tend to push an organization more frequently towards bad decisions than good, and will certainly make reaching and executing *all* decisions more difficult, time-consuming, and expensive.

This lack of awareness of machinery issues is perhaps understandable because Government of Canada (GoC) procurement mechanisms are an opaque mystery to most people, and even those working inside them can find them a bewildering maze. Nevertheless, understanding the machinery is key to any successful reform of defence procurement. Accordingly, the primary focus of this article is the machinery of defence procurement, with a view to encouraging a better informed discussion of how to improve outcomes.

To add further complexity, it is also necessary to begin the discussion by making a distinction between two major activities that come together in the execution of defence procurement: determining what capability or equipment will be acquired; and the acquisition process itself. Although these two things often run concurrently, and frequently intersect, they are, in fact, distinct processes involving different considerations. Much of the public debate tends to surround the first activity, challenging the basic requirement in the context of other national priorities, debating cost estimates, or challenging the selected solution. Although important, this is not where the real systemic problems are to be found. However, it is an appropriate point of departure for discussion.

Determining Requirements[2]

Nations have infinitely scalable options in terms of the defence capabilities they elect to acquire, maintain, and employ. They range from full combat capabilities across the air-land, maritime, cyber, and space environments, to the simple maintenance of domestic constabulary forces, or even no defence forces at all. Modern defence capabilities are invariably complex, and, once established, they require sustained investment to maintain. They are easy to lose, either by deliberate policy decision or through neglect, and very difficult and expensive to resurrect once lost. Governments and capability planners therefore must take a very long-term view when deciding which ones to *build and sustain*, and which ones to *eliminate*.

They receive plenty of advice on this from widely divergent sources with similarly diverse points of view. That advice reflects various levels of thought and analysis, from uninformed opinion, to well-researched, peer-reviewed academic studies. Ultimately, however, it is the government of the day that determines, in competition with other national priorities, its level of ambition for acquiring and maintaining defence capabilities.

Under the *National Defence Act*, the Minister of National Defence (MND) is responsible for deciding what equipment will be issued to the Canadian Armed Forces (CAF).[3] In other words, the Minister *theoretically* has exclusive authority to define the requirement, and is the approval authority for the technical and operational aspects of a given procurement. *In practice* though, a number of other government decision mechanisms constrain this authority, and for major acquisitions the final decision on what equipment to buy will normally be taken by Cabinet on the basis of many considerations. Advice will, of course, be provided to ministers by military planners and departmental officials, but there may also be consultations with other interested parties and advisors. The current government has stated its intent to further strengthen the mechanisms supporting such wider deliberations in several ways, including establishment within DND of a third-party challenge function for military requirements.[4] These broader inputs to decision-making reflect the fact that major defence procurements are always highly politicized.

"Nations have infinitely scalable options in terms of the defence capabilities they elect to acquire, maintain, and employ."

The advice ministers receive from defence officials is developed within a Capability-Based Planning system[5] grounded in a set of standard force planning scenarios that reflect what are considered to be the most likely range of military mission taskings over the planning period, given our current understanding of global and domestic trends.[6] These scenarios are developed and maintained by the Chief of Force Development in consultation with academic, scientific, policy, and military experts. They are used to support analysis of the relative value of potential investments in maintaining, updating, or acquiring defence capabilities (i.e., is 'Capability A' of greater value across a range of mission scenarios than 'Capability B'?) Not surprisingly, given the relatively small size of the CAF and many different kinds of possible future mission tasks, multi-role platforms will often be considered to provide the most cost-effective solutions for Canada. DND's Capability-Based Planning process is still maturing, and it will continue to evolve over time.

In addition to the application of the professional judgement of experienced CAF commanders and staff to its requirements analysis, DND tries to assure rigour and objectivity in its methodology by applying advanced Operations Research tools and a comprehensive and growing simulation capability to it, particularly for major platforms. These tools are continuing to develop in sophistication as the supporting technologies mature and lessons are learned from the operational and acquisition program experiences of Canada and other nations.

Finally, and despite what may seem to be implied in recent controversies surrounding certain acquisition programs, DND also takes a comprehensive approach to determining the cost of acquiring and sustaining defence capabilities in order to assure their long-term affordability within the assigned budget envelope, which is not infinite.[7] The requirement to determine the full life cycle costs of any proposed acquisition is mandated by Treasury Board,[8] and it is well established in departmental policy.[9] The policy is supported by a number of guides and manuals[10] designed to assist project sponsors in preparing sound, defensible estimates to support decision making. Here again, DND continues to refine and strengthen its costing policies and mechanisms.

Notwithstanding the very significant effort DND makes to put objective, fact-based foundations under its requirements analyses and recommendations, it remains an imperfect science because it is a forward-looking process, and the future can never be accurately predicted. Also, there will always be many views on what the future will hold, and precisely what defence solutions will be needed. These views are shaped by diverse individual experiences, interests, and perspectives. Consequently, Canadian governments will never have unanimous support for their decisions on major defence capability acquisitions. No Western nation ever does.

Defence Materiel Context

Defence procurement is an important strategic Government of Canada activity that is, nevertheless, but one component of a broader program designed around the support of military operations and the full end-to-end life cycle management of defence materiel assets. As defined in the *Treasury Board Policy on the Management of Materiel*, life cycle management is the "... effective and efficient management of assets along the entire continuum from the identification of a requirement to the disposal and replacement of the asset acquired to meet the requirement. The phases of life cycle management include assessing requirements; analyzing options; planning acquisition; acquiring; operating, using, and maintaining; and disposing and replacing." The objective of the policy is "...that materiel be managed by departments in a sustainable and financially responsible manner that supports the cost-effective and efficient delivery of government programs."[11]

A key tenet of the policy is that decisions are taken on the basis of a whole-life view of the equipment, and full life-cycle cost implications are properly considered right from the point of planning for the acquisition. The intent is to avoid making decisions, based upon a primarily short-term view. For example, what might be considered a good decision in an acquisition project to adopt a particular technical solution that enables the system to be delivered on time and on budget could be a bad decision from a full life cycle perspective if another solution with higher up-front costs would have been significantly cheaper to operate, and thus, had a lower lifetime cost of ownership.

The *Policy on the Management of Materiel* is especially important to DND as its defence materiel business represents a large, core element of the Defence Program. It is also important to the government as DND is its largest materiel manager. The Department manages over $50B worth of machinery, equipment, and vehicles of all types (including ships and aircraft), representing some 74 percent of the Federal Government total, and $6.5B worth of inventory, representing 87 percent of the Federal Government total.[12] If DND fails in its management of materiel assets, the impact upon Canada's public accounts is enormous.

"The Defence Program is designed around a number of specific outcomes for Canada that are unique to DND and the CAF."

While for most government departments and agencies, the acquisition and management of materiel is an Internal Service (meaning an enabler to the conduct of business rather than a core element of it), in National Defence that is not the case. The Defence Program is designed around delivery of a number of specific outcomes for Canada that are unique to DND and the CAF:

- The Provision of sound **advice** to the government on defence policies, capabilities, and potential CAF missions;
- The Creation and sustainment of **defence capabilities** in accordance with defence policy and government direction;
- The insurance of appropriate states of **readiness** of those capabilities, consistent with government direction and allocated resources; and
- On order, the undertaking of **missions** with those capabilities, including establishing the conditions necessary for mission success.[13]

Defence capabilities, in turn, comprise varying combinations of four core elements that must be present in appropriate balance and fully integrated in order to deliver any meaningful strategic, operational, or tactical effects. These are:

- **Personnel** (primarily, but not necessarily exclusively, CAF Members), including their recruitment, training, organization, management, and care;
- Major defence **equipment,** such as ships and aircraft, as well as other equipment, information systems, supplies, and services needed by the CAF to conduct operations and to train to be ready for those operations;
- Essential defence **infrastructure** needed for operations, readiness, and training, such as dockyards, airfields, and training facilities; and
- Military **doctrine** and the professional body of military knowledge required to knit the other elements together into effective force elements; to plan and command assigned operations; to adapt quickly to changes in operational, technological, geopolitical, or other conditions; and to sustain the nation's defence institution over the long term.[14]

Thus, equipment and its life-cycle management, including its acquisition, is a core element of the Defence Program, virtually equal in importance for most defence purposes to the recruitment and training of CAF personnel.

Defence equipment is managed within DND in a holistic end-to-end Equipment Program Management framework developed over several decades and designed specifically for the unique needs of the CAF. The framework is, of necessity, more similar to those of other Western defence organizations than other departments of the Government of Canada. Its business processes reflect a number of international standards, notably the *NATO Policy for Systems Life Cycle Management* and its associated implementation guides, and *ISO Standard 15288 System and Software Engineering – System Life Cycle Processes*, upon which the NATO policy is built.

Defence Procurement

Within this broader materiel management context, defence procurement is the process of acquiring equipment, supplies, and services for the purpose of delivering defence capabilities, and for sustaining them throughout their service existence, including during operations. Essentially, defence procurement is a recurring 'do-loop' in the life cycle management of materiel and the wider operations of DND and the CAF. As such, it is a mission-critical enabling process that needs to be very well integrated with those wider functions.

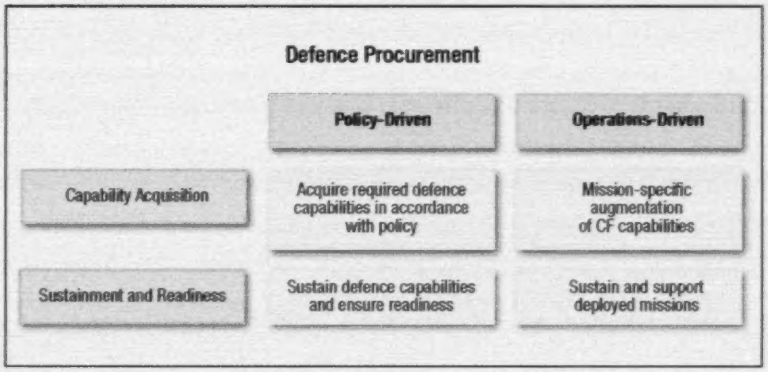


Figure 1

All GoC procurement is required to be "... conducted in a manner that will meet operational requirements in the most cost-effective manner and provide equal opportunity to tender..." and is further expected to be "...consistent with and supportive of such national objectives as industrial and regional development, aboriginal economic development, the environment and other approved socio-economic objectives."[15] In order to achieve these multiple objectives, Treasury Board requires that most acquisitions over $2M be reviewed in advance and approved through interdepartmental procurement review processes.[16] All significant defence procurement is therefore subject to review and challenge by various departments, each looking at the file from different perspectives and with different views about how the competing priorities should be balanced. While most files proceed relatively quickly through this review process, when disagreements between departments do arise, there is no effective mechanism for promptly resolving them, and no approved Government of Canada defence industrial strategy to guide deliberations.[17] Some procurements can therefore be considerably delayed while acceptable compromises are worked out among the departments.

Most of the public debate around defence procurement gives the impression that it is a fairly homogeneous activity focused upon major platform acquisitions, but in reality, it is not. It involves much more than the acquisition of hardware, and it is driven by different requirements in response to widely differing circumstances, as illustrated in Figure 1.

Policy-driven procurement is generally deliberately planned in an atmosphere where there is time to fully consult interdepartmentally and consider how best to obtain optimum national benefit from each major expenditure. The procurements most people focus upon tend to be policy-driven equipment acquisitions and their accompanying long-term in-service support contracts. Mostly hidden from view are tens of thousands of smaller purchases of goods, services, and construction projects.

Operations-driven procurement, particularly that undertaken to meet immediate mission support needs, is different. It has to be executed quickly if operations are to be successful, and imperfect solutions delivered *on time* are usually vastly preferable to perfect ones delivered *late*.

Unfortunately, processes designed for high-profile, politically sensitive, policy-driven procurements are not well-suited to prompt and efficient processing of smaller routine acquisitions, and hard experience in a number of CAF operations has shown that they can be a major hindrance to rapid execution of operationally-urgent purchases. The routine machinery of government procurement is simply not designed with military operations in mind.[18] Accordingly, defence procurement needs different approaches to meeting different requirements in different situations.

"The consequences of failure in a deployed mission can be catastrophic at a number of levels: political, diplomatic, and national security, to name but a few."

The approach to managing procurement risk also needs to vary. Normal policy-driven procurements carry with them, by and large, risks that are similar to most other government purchasing: financial, political, process, program, technology, and so on. Operations-driven procurements carry all of those and frequently others, such as risk to life, limb, health, security, and potentially, even *mission success*. The consequences of failure in a deployed mission can be catastrophic at a number of levels: political, diplomatic, and national security, to name but a few. While it may be unlikely that a single procurement delay or failure would trigger such a major consequence, the cumulative impact of recurring poor procurement outcomes will inexorably increase these risks.

DND photo FA2012-1007-01-crop/RCAF

The CC-177 *Globemaster III* project is one of a number of defence procurements that have been completed on time and on budget. A fifth CC-177 was recently purchased to augment the fleet downstream.

DND photo HIG 2012-139-005 by Corporal Rick Ayer

Major defence programs have long lives. The *Halifax* Class frigates will likely be nearly 40 years old by the time they are retired.

An added challenge in defence procurement is the technological complexity of many defence systems and the consequent cost and difficulty of developing, producing and operating them. This has significant implications for how some procurements are managed. Depending upon where a system is in its development cycle, program costs may be very easy or very difficult to accurately define. The cost and delivery schedule for a mature system already in service with one-or-more nations can usually be very precisely determined, and contracting for the acquisition can be done very quickly. This was the case, for example, with the acquisition of four C-17 strategic airlifters which was completed on time and on budget within 18 months of the decision to purchase.[19]

On the other hand, if a system is still in development or requires significant non-recurring engineering work to adapt or modify, very different, risk-managed, approaches are required. Projects of this kind typically go through a number of phases, with major decision 'gates' at the end of each. This may include: a *pre-definition* phase, where multiple concepts or technologies are evaluated; a *definition* phase, where options are refined, technology, program, or other risks are resolved, and the preferred solution identified; and an *implementation* phase, where the selected option is delivered. Final program cost estimates and delivery schedules cannot realistically be determined until the end of the definition phase, and even then, it may be prudent to earmark significant contingency funding in the implementation phase to address residual risks and unexpected issues. With respect to these projects the purchaser almost invariably has to *shoulder*, or at least *share*, the inherent risk burden with the supplier if the capability is going to be successfully delivered.

Defence procurement is also done across highly diverse marketplaces. Complex weapons, such as combat aircraft, are developed and produced in relatively small numbers by a very few suppliers because of the large and sustained technology investments required. These systems also have very long service lives, so sales opportunities are relatively few and far between. As a result, there is a continuing long-term global trend of consolidation in industries producing advanced low-volume, high-cost defence systems. Manufacturers are also increasingly protective of the Intellectual Property they generate through their investments, and they are continuously looking for ways to extract greater value from it over the service life of the equipment. This can have a significant long-term impact upon in-service support strategies and costs.

At the same time, National Defence is also a buyer of standard products available in very competitive high-volume, low-cost marketplaces, for example, office supplies, construction materials, or commercial vehicles. Procurement of these kinds of products lends itself very well to simplified buying processes, and significant volume price benefits may be achievable through the use of common department-wide or government-wide purchasing mechanisms.

Finally, defence procurement is unique in government in terms of the sheer volume of business. In addition to the tens of thousands of small procurements it executes itself annually under delegated authorities, National Defence also processes tens of thousands of procurement transactions with its primary Common Service Organization, Public Works and Government Services Canada (PWGSC), each year. These include: contract requisitions; contract Task Authorizations; requests to establish Standing Offers, Supply Arrangements, and other instruments; and many other transactions. DND alone represents roughly half of the business of PWGSC's Acquisitions Branch, and no other department comes close to its procurement volumes.

At a number of levels, then, defence procurement has conditions, requirements and characteristics that are unique in government and "one size fits all" processes cannot be universally effective in meeting them all.

Legal, Policy and Program Frameworks

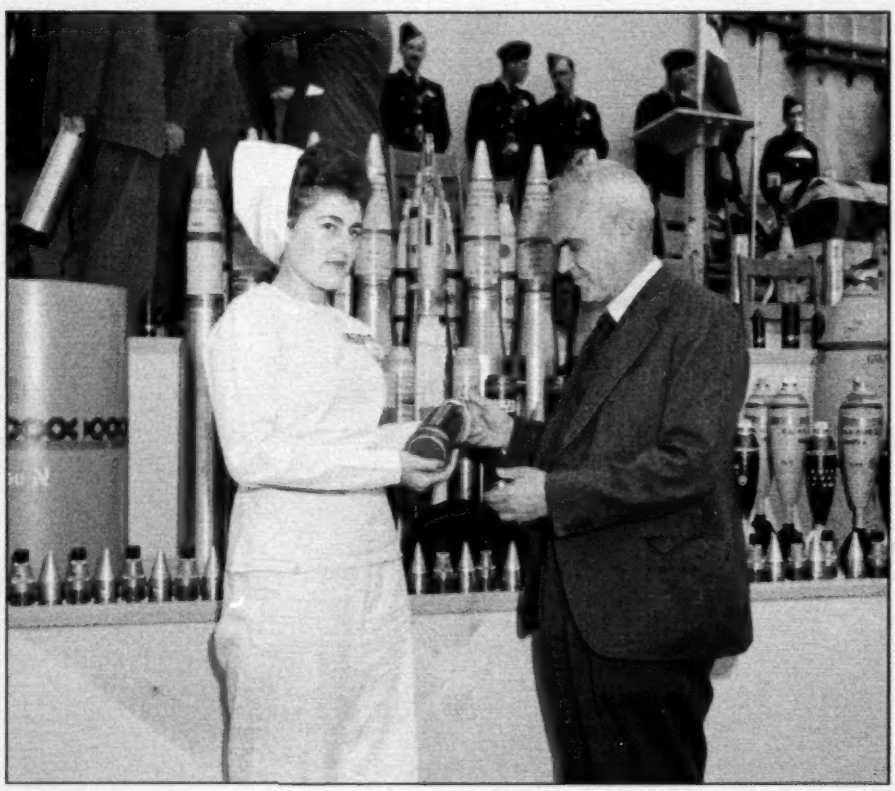
By statute, defence procurement is a Government of Canada activity involving many departments and agencies. Their respective roles are specifically defined in legislation, in particular:

- Section 10 of the *Defence Production Act*, which gives the Minister of Public Works and Government Services exclusive authority to buy or otherwise acquire "defence supplies"[20] on behalf of the Government; and Section 12 of the same *Act*, which gives the Minister responsibility for managing Canada's defence industrial capabilities;
- Section 36 of the *National Defence Act*, which gives the Minister of National Defence exclusive authority to determine defence equipment requirements; and Section 4 of the same *Act* which gives the Minister responsibility for the management of defence resources, programs, and operations;
- Section 7 of the *Financial Administration Act*, which gives the Treasury Board wide powers to define Government administrative policies, set limits on ministers' authorities, and oversee departmental programs and plans; and
- Section 4 of the *Department of Industry Act*, which gives the Minister of Industry responsibility in areas such as industry, technology, science, intellectual property, and small business, all of which have direct and indirect connections to defence procurement.

It is notable that Parliament has defined separate legal authorities for procurement of non-defence and defence goods. Both authorities are exclusively assigned to the Minister of Public Works and Government Services, but acquisition of non-defence goods is conducted under the *Department of Public Works and Government Services Act* and acquisition of "defence supplies" is done under the *Defence Production Act*, which also uniquely confers significant powers on the minister to set contract terms and define the business relationship between defence contractors and the Crown. However, those powers are only rarely used, and at the structural level, the same standard policies and business processes tend to be applied to all Government of Canada procurement. Also, within PWGSC, Industry Canada and Treasury Board Secretariat the same structures execute both defence and non-defence acquisitions interchangeably, albeit with certain parts of each organization perhaps having more of a focus on one than the other. The government's 2014 Defence Procurement Strategy does not introduce any significant changes to this standardized business approach.

The various players are connected through a number of interdepartmental bodies supporting procurement-related policy consultations and coordination of government-wide initiatives.[21] There are also bodies that facilitate collaborative management of specific procurements[22] and there is the previously mentioned interdepartmental procurement review framework. However, end-to-end control of the government's procurement machinery – the regulating of its overall throughput and the management of system performance – has no formal mechanisms.[23] What integrated system management can be said to exist is a largely organic, informal framework of bilateral and multilateral relationships among individuals at many levels.

How Canada evolved to this business model is worth a short exploration.



Jack Long/National Film Board of Canada. Photothèque/Library and Archives Canada/PA 112908

Canada's wartime experience influenced the Cold War approach to defence procurement. Defence Industries Limited worker Edna Poirier presents the Honourable C.D. Howe the 100,000,000th projectile manufactured at the Cherrier plant in 1944.

Historical Background

The current machinery for defence procurement evolved from a Cold War construct set up in the 1950s by officials who had very recently guided the country through the Second World War. For Canada, like its allies, the war had been fought as a total national effort, personally led by the Prime Minister and his Cabinet, in particular, his War Cabinet of key ministers. There were several ministers responsible for different aspects of the National Defence portfolio,[24] but their focus was the gargantuan task of recruiting,

CSJIC photo PE-2239

As some have suggested, the shutting down of the national dream. The Avro *Arrow*, while in many ways sophisticated and innovative, was doomed to become an expensive defence procurement non-starter as an indigenous advanced jet fighter interceptor in 1958.

organizing, and training enough men (and women in more limited numbers) for the large naval, land, and air forces Canada had committed to field. There was no possibility of their also managing the even greater task of marshalling the nation's industrial, agricultural, and other resources to produce the volumes of equipment and supplies needed to be able to fight and win. That was a task assigned to several other ministers, coordinated by the Minister of Munitions and Supply, C.D. Howe.

With the start of the Cold War, many of the politicians and senior officials who had engineered victory in the Second World War were still in government, and when faced with the need to re-arm the country again, they adopted a model derived from the one that had been successful previously. The *Defence Production Act* came into effect in 1951. It established the Department of Defence Production with broad powers to oversee the Cold War rearmament of Canada, and to organize and manage the national defence industrial base, which then included substantial Crown-owned and private sector factories and other installations producing everything from warships and combat aircraft to ammunition. C.D. Howe, who had overseen Canada's massive wartime production effort, was the first Minister of Defence Production.[25]

However, the Cold War was not the Second World War, and the magnitude of the effort undertaken by Canada was much more modest. It became even more so over the years as a 'shooting war' threatening Canada's interests seemed less and less likely, and successive governments determined that there were other priorities for the nation's energies and resources. At the same time, the very form and functioning of the Federal bureaucracy came under review on multiple occasions as the changing exigencies and expectations of a modernizing society required new responses from government.

In 1963, with the main rearmament effort largely completed, the Minister of Industry assumed the powers of the Minister of Defence Production.[26] This practice remained in place until 1968, when a separate minister was again appointed[27] in the context of a significant transformation of government at the end of the 1960s. Under this restructuring, in 1969, the Department of Defence Production was disbanded, and in its place, but still with the full powers of the *Defence Production Act*, the Department of Supply and Services was created,[28] bringing defence and non-defence government procurement under the same umbrella.

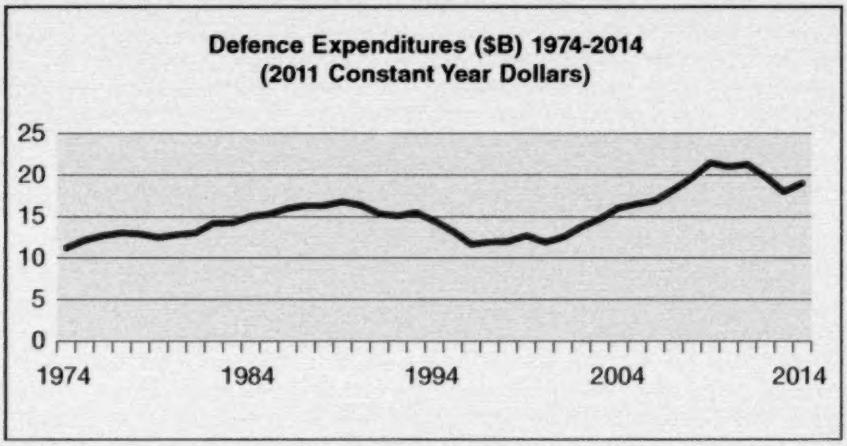


Figure 2

By 1987, the Government had divested itself of its last Crown-owned manufacturing facilities with the privatization of Canadian Arsenals Ltd.[29] In 1993, the Department of Supply and Services and the Department of Public Works were administratively merged.[30] The merger was formalized in law in 1996 with the coming into effect of the *Department of Public Works and Government Services Act*.

The long transition from the post-war Department of Defence Production, through its temporary alignment with the Department of Industry, and then full merger with what is today PWGSC, mirrored the long and gradual process of reducing the size and capabilities of the CAF, the defence industrial capabilities of the nation, and the relative scale of Canadian defence acquisitions.

The 1990s were marked by the introduction of substantial cuts in defence spending in Canada and among our allies. In 1989, Canada's defence budget was $12B.[31] Due to a multitude of factors, including a burgeoning federal debt crisis, between 1990 and 1998, the government reduced DND's funding by 33 percent. Proportionately, it was then the largest defence budget reduction experienced by any NATO nation,[32] and it had a debilitating effect upon DND and the CAF. As the Department focused all the resources it could upon maintaining core military capabilities, while at the same time conducting a number of significant overseas operations, new defence acquisition programs were slashed. For nearly a decade, few major complex procurement programs ran, and this, combined with the encouraged departures of large numbers of experienced project managers and procurement specialists, stripped DND of much of its capacity to manage complex acquisitions.

All this changed on 11 September 2001. Following 9/11, it was clear that a significant reinvestment was required, and successive governments have continued to spend significantly on defence. DND, in turn, has worked hard to rebuild its capacity to manage complex acquisitions. As illustrated in Figure 2, even through the global financial crisis of 2008 and the subsequent recession, Canadian defence budgets, although not untouched, have been maintained at their highest levels in decades.[33] Coupled with the adoption across government of accrual funding for major capital acquisitions,[34] this is providing far more resource flexibility than National Defence has had at any time since the early Cold War. While future governments may reverse the past decade's overall growth in the defence budget, defence procurement is clearly going to remain a significant Government of Canada business activity for the foreseeable future, and the present government has made implementation of its Defence Procurement Strategy a priority.

Current State of Defence Procurement

For some time now, in the face of a significantly expanded defence acquisition program, all of the departments involved in the process have struggled to meet government, Parliamentary, industry, and public expectations for agility and responsiveness in procurement. Consequently, criticism has continued to mount. At the same time, there is a renewed focus on integrity and accountability in government. With the passing of the *Federal Accountability Act* in 2006, Parliament and the government set out strong expectations for openness, transparency, auditability, and accountability. Unfortunately, both the expectations for greater responsiveness, and the demand for greater accountability are difficult to meet in defence procurement, given the legal and institutional complexity Canada has established around it. The multiplicity of Ministerial points of authority complicates *process*, and it inherently disperses *accountability*. It also invites a high degree of variability in the business interactions among the players, meaning that individual procurement outcomes often tend to be more dependent upon personalities and relationships than upon any common, consistent interdepartmental business processes. The absence from the business model of an effective system-level performance management framework further obscures accountability, undermines effective oversight, and makes it difficult to discipline the execution of transactions, or identify and fix the true sources of procurement delay and poor outcomes.

"The multiplicity of ministerial points of authority complicates *process*, and it inherently disperses *accountability*."

Many commentaries, studies, and reports of varying quality have been written on defence procurement over the past two decades, from both outside and inside government.[35] All have identified problems of some kind with the current model. In addition,

both the Auditor General and DND internal auditors have publicly documented many specific procurement-related issues, pointing to problems with the basic machinery.[36] While none of these reports has comprehensively examined the problem from end-to-end, in aggregate, they clearly make a case for change of some kind. The current government's response to this is its Defence Procurement Strategy. Although primarily aimed at industrial outcomes, the strategy does include a few measures aimed at trying to make the existing business model work more effectively. However, it very much remains to be seen whether these will have substantive effect.

> "We need to be sure that in making changes we are fixing the right problem, and that we get the basic machinery right level."

A number of other Western nations have undergone systemic reform of their defence materiel management programs in recent years, including the procurement function. Most have adopted models that integrate equipment acquisition and support within an end-to-end full life cycle management process framework, consistent with the international best practices reflected in the *NATO Policy for Systems Life Cycle Management* and *ISO Standard 15288 System and Software Engineering – System Life Cycle Processes*.

The experience of two countries with deep historical and cultural ties to Canada is of some interest. Creation of the Australian Defence Materiel Organisation and the UK Defence Equipment & Support Organisation within their defence institutions has proven to be a significant undertaking for both nations. Their experience demonstrates that this kind of transformation takes time, perhaps a decade, to fully implement and optimize.[37] Further, it shows that the creation of a single organization responsible for the acquisition and whole-life management of defence equipment does not, by itself, guarantee program success or alter the fact that the selection, acquisition, and management of defence capabilities is a government-level responsibility. The model does, however, recognize that defence equipment is a core element of military capability that is virtually equal in importance to military personnel. It also provides a framework for enabling governments to more readily standardize and optimize business processes, systems, tools and training; and for ensuring that consistent approaches are applied to meeting wider national policy objectives – in other words, for getting the machinery right. It does this by institutionalizing two important measures:

- Recognizing at the government level that the procurement and life-cycle management of common commodities and defence-unique systems are very different functions, the latter requiring the adoption of purpose-designed, integrated business machinery aligned to defence capability management and operations; and
- Establishing a single point of accountability and authority for the procurement and life cycle management of defence materiel. This includes responsibility for ensuring that: a full-life view is applied to all spending decisions; there is ongoing standardization and continuous improvement of end-to-end policies, processes, systems and tools; effective performance management is implemented; appropriate supporting defence industrial strategies and capabilities are developed and maintained; wider government objectives are respected; and government oversight is strengthened.

Interestingly, Canada has recently adopted a model very similar to this for the management of Federal Government IT systems. Shared Services Canada has been given full end-to-end responsibility for acquisition, life cycle management and operation of common IT hardware and software, including responsibility for procurement.[38] This is presumably in recognition of the fact that the procurement, operation, and life cycle management of IT systems is a unique business, and perhaps, reflective of a desire to establish clear accountability for delivering an important Government of Canada capability.

The government has chosen a very different approach for defence materiel. Its Defence Procurement Strategy maintains the institutional segregation of the procurement function, and indeed, it contains no mechanisms for strengthening the critical relationship between procurement on the one hand and military operations and the effective life-cycle management of defence equipment on the other.[39] It remains to be seen whether the strategy can answer the many criticisms of how defence procurement is done in Canada.

Conclusion

Defence procurement is subject to a number of complex and largely immutable factors, irrespective of the business model adopted. These include:

- The inevitably controversial nature of many defence requirements;
- The centrality of materiel to defence capabilities and consequent need to seamlessly connect procurement to equipment life cycle management, the force generation of integrated capabilities, and the conduct of operations;
- The diversity of defence needs and operational circumstances;
- The unique risk profiles of many defence procurements;
- The technological complexity of many systems;
- Marketplace diversity; and
- The business volumes involved.

While the context and basic nature of defence procurement may be inherently complex, it does not necessarily follow that the governing legislative and policy framework, or the business machinery, have to be so. The current Canadian model certainly is, with its multiple points of ministerial accountability, but that alone does not establish a case for change. The case is to be found more in the considerable objective evidence, including recurring audit reports,

that there are indeed problems with the fundamentals. There is also wide public belief that the system is not working well, but the issues that come to public attention and fuel that belief are not necessarily representative of the whole business of defence procurement. We need to be sure that in making changes we are fixing the right problem, and that we get the basic machinery right.

Royal Canadian Navy Public Affairs

The most up-to-date rendering of the Arctic Offshore Patrol Ship (AOPS). On 16 January 2015, the federal government signed a contract with Irving Shipbuilding to manufacture five-to-six AOPS at a total cost of $3.5 Billion.

In reviewing the success or otherwise of the Defence Procurement Strategy, and determining whether further incremental or substantial change is needed, the government and Parliament will need to consider two basic questions:

- Which business model is most inherently biased towards effective and efficient decision-making, management and control; effective delivery; continuous improvement; and consistent, successful response to the full range of conditions and requirements of military operations? In other words, which model gives Canada the best basic machinery to support good decision-making and reliable program execution; and
- Which model will most consistently enable timely and sound government decisions concerning the optimum balance among national policy objectives, including: maintaining appropriate defence capabilities; obtaining best value; and obtaining desired social, economic, commercial, and industrial effects from defence spending?

The real challenge is "getting it right the first time." If we look to other Western middle powers that have faced the same questions, most have chosen a model that establishes a single point of accountability and authority for integrated management of defence procurement and the full life cycle support of equipment within their defence institutions, often overseen by a specific minister within the defence portfolio. No nation has reached the level of excellence in delivery it wants, but most of the organizations concerned are still maturing and dealing with significant legacy issues, so the jury is still out. The new Shared Services Canada model resembles this end-to-end approach, and it will be interesting to see how well it succeeds. Conversely, the government's Defence Procurement Strategy represents a very different view of both the problem and the solution, and only time will reveal how successful it will be.

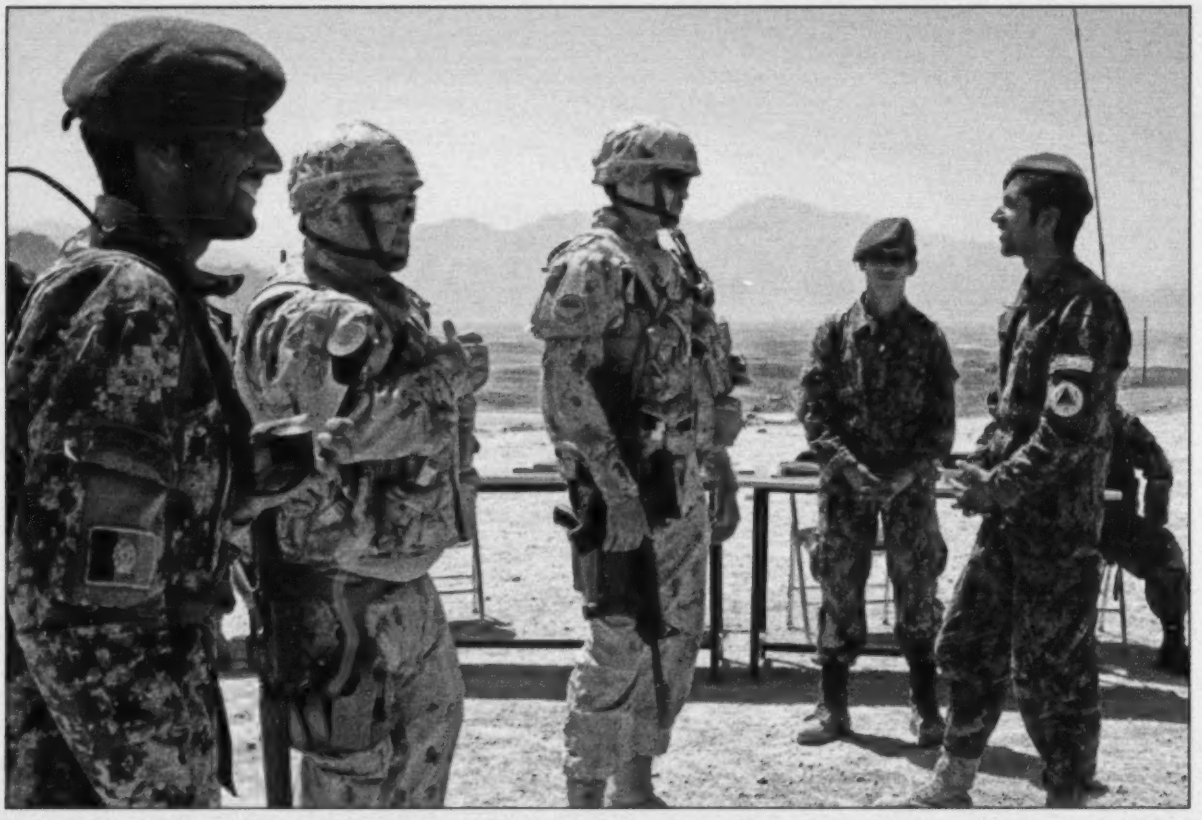
The objective of this article was not to advocate for a particular solution, but rather to explain the wider context of defence procurement and describe its underlying machinery with a view to encouraging a better informed debate. In exploring the business environment, it has been difficult to avoid identifying obvious problems with the current model, and looking at least superficially at how other nations do the function, but these explorations have been incidental to the main discussion.

Whether Canada chooses to stay with the modified *status quo* as represented by the 2014 Defence Procurement Strategy, adopt a model similar to what some other nations are doing, or choose another path entirely, it is important that the decision be grounded in a good understanding of the context within which defence procurement is conducted and the many complex factors affecting it. Further, any new machinery built to manage the function must be designed with a clear understanding of the true weaknesses of the existing model, and based upon a coherent concept that does not see procurement as a discrete activity, but one that is integral to the conduct of military operations, the maintenance of ready defence forces, and the efficient and effective life-cycle management of defence systems and capabilities – including the support of an appropriate defence industrial base. Finally, both those who argue that the current system is broken and those who say that it is functioning exactly as intended need to anchor their cases, and any proposed changes, on the many complex foundational underpinnings of defence procurement, not just its publicly visible superstructure.

CMJ

NOTES

1. Government of Canada press release 5 February 2014, and speeches by the Minister of National Defence and the Minister of Public Works and Government Services to the Economic Club of Canada the same day, and subsequent occasions.
2. For a complete description of DND's capability based requirements planning process, see Department of National Defence (2010). *Capability Based Planning Handbook Version 6.2*. (Unnumbered Chief of Program publication).
3. *National Defence Act*, Section 36.
4. Department of Finance (2013) *Budget 2013*. Page 108; and Government of Canada press release 5 February 2014.
5. See the *Capability Based Planning Handbook*.
6. See Department of National Defence (2009). *The Future Security Environment 2008-2030, Part 1: Current and Emerging Trends* (Unnumbered Chief of Force Development publication).
7. DND's costing practices have been externally examined in depth on several recent occasions and found to be generally sound. See KPMG report *Next Generation Fighter Capability: Independent Review of Life Cycle Cost*, dated 27 November 2012; and Raymond Chabot and Grant Thornton. *Independent Review: 2013 Department of National Defence Annual Update on Next Generation Fighter Capability Life Cycle Costs – Final Report* dated 5 August 2013. Both publications accessible at http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/stamgp-lamsmp/cycle-eng.html.
8. Treasury Board of Canada. *Policy on Investment Planning – Assets and Acquired Services*. Accessible at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=18225&section=text.
9. Department of National Defence (2011). *Project Approval Directive 2011-2012*, (Unnumbered Chief of Program publication), Chapter 8.
10. i.e., Department of National Defence (2013). *Cost Factors Manual 2013-2014*, (Unnumbered Assistant Deputy Minister (Finance and Corporate Services) publication); and Department of National Defence (2006). *Costing Handbook* (2nd edition) (A-FN-007-000/AF-001).
11. Treasury Board of Canada. *Policy on the Management of Materiel*. Accessible at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12062.
12. Data extracted from the *Public Accounts of Canada 2013*. Accessible at http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/index-eng.html.
13. Derived from information contained in Department of National Defence (2013). *Report on Plans and Priorities 2013-14*. Accessible at http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/en/DND-RPP-2013-14.pdf.
14. These elements of capability are described here in a manner that is different from what appears in *DND's Program Alignment Architecture* and annual reports to Parliament because those documents are primarily focused upon resource commitments and expenditures. The maintenance of professional knowledge within DND and the CAF, although a critical and indeed defining element of defence capability, does not involve major direct expenditures, and so is not accorded significant mention in financial plans and reports.
15. Treasury Board of Canada. *Procurement Review Policy*. Accessible at: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12074&section=text.
16. *Ibid.*
17. The recent government decision to adopt the "Jenkins Report" approach to implementing a framework of Key Industrial Capabilities as part of its Defence Procurement Strategy does not materially address the lack of a defence industrial strategy. See Public Works and Government Services Canada (2013). *Canada First: Leveraging Defence Procurement Through Key Industrial Capabilities* (Government of Canada Catalogue No. P4-52/2013E, ISBN 978-1-10 1762-8).
18. For example, Public Works and Government Services Canada has set its service standard for awarding contracts valued between $400,000 and $1,000,000 at 100 working days from receipt of the requisition from the client department. It aims to meet that standard 80 percent of the time. Procurement service standards are accessible at: http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/sc-cs/nsnnnr-ossr/2014-2015/page-4-eng.html.
19. National Defence *Departmental Performance Report for the Fiscal Year Ending March 31, 2008*. (Government of Canada Catalogue No. BT31-4-50-2008-eng.pdf), Page 38.
20. The term "defence supplies" as defined in the *Defence Production Act* essentially means all goods purchased for defence purposes, up to and including major platforms, such as ships and aircraft.
21. i.e., the Treasury Board Advisory Committee on Contracting, and PWGSC's Client Advisory Panel.
22. i.e., the Major Crown Project Interdepartmental Oversight Committee, the PWGSC-led Defence Procurement Secretariat and the ministerial and Deputy Minister working groups on defence procurement.
23. The new Defence Procurement Secretariat in PWGSC could be an enabler for some future development of a wider performance management framework but it currently has no mandate to do so.
24. Minister of National Defence, Associate Minister of National Defence, Minister of National Defence for Air, Minister of National Defence for Naval Services. *Privy Council Office Guide to Canadian Ministries Since Confederation*. Accessible at: http://www.pco-bcp.gc.ca/mgm/lst.asp?lang=eng&=1; Sixteenth Ministry.
25. *Ibid.*, Seventeenth Ministry.
26. *Ibid.*, Nineteenth Ministry.
27. *Ibid.*, Twentieth Ministry.
28. *Ibid.*
29. *Canadian Arsenals Limited Divestiture Act*.
30. *Privy Council Office Guide to Canadian Ministries since Confederation*, Twenty-Fifth Ministry.
31. Department of Finance (2013). *Fiscal Reference Tables*. Accessible at: http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2013/frt-trf-13-eng.asp.
32. House of Commons Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (2000). *Procurement Study*. (Government of Canada catalogue No. XC34-362/1-1-0).
33. Data for Figure 2 was extracted from several sources: Department of National Defence (2011). *Making Sense out of Dollars*. (Unnumbered Assistant Deputy Minister (Finance and Corporate Services publication). Ottawa; National Defence *Report on Plans and Priorities 2013-2014*; Department of Finance *Fiscal Reference Tables*; and Statistics Canada. (2013). *Consumer Price Index, historical summary* Accessible at: http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/econ46a-eng.htm.
34. Acquisition costs are amortized over the intended service life of the system. The Department of Finance advances capital funding to DND at the time of purchase, and DND repays the money in instalments year-by-year.
35. See, among others, the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (2000) *Procurement Study*; Accessible at: http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1031734&Language=E&Mode=1&Parl=36&Ses=2. House of Commons Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (2008). *Report on Defence Procurement and Associated Processes*. Accessible at: http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3240298&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=2; Canadian Association of Defence and Security Industries. (2009). *Industry Engagement on the Opportunities and Challenges Facing the Defence Industry and Military Procurement*; Public Works and Government Services Canada (2013). *Canada First: Leveraging Defence Procurement Through Key Industrial Capabilities*. For a wider critique of government procurement, see Public Works and Government Services Canada (2005). *Report of the Parliamentary Secretary's Task Force: Government-Wide Review of Procurement*. (Government of Canada Catalogue No. P4-10/2005 0-662-68900-3).
36. See, among many others, Auditor General of Canada (2009). *2009 Fall Report of the Auditor General of Canada, Chapter 5*. (Government of Canada catalogue No. FA1-2009/3-5E-PDF); Department of National Defence (2011). *Internal Audit of Contract Terms of Payment*. (Chief of Review Services No. 7050-52); and Department of National Defence (2010). *Internal Audit of Subcontract Visibility*. (Chief of Review Services No. 7050-49).
37. For a sense of the complexity involved, see B. Grey, (2009). *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence, an Independent Report by Bernard Grey*. Accessible at: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120913104443/http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/78821960-14A0-429E-A90A-FA2A8C292C84/0/ReviewAcquisitionGrayreport.pdf; and Department of Defence, Australia (2008). *Going to the Next Level, the Report of the Defence Procurement and Sustainment Review*. (Defence Materiel Organisation ISBN No. 978 0 642 29688 7).
38. *Budget 2013*. Page 264; and Shared Services Canada *Integrated Business Plan 2013–2014*. Accessible at: http://www.ssc-spc.gc.ca/pages/ibp-pai-2013-2014-eng.html.
39. See the Government of Canada press release of 5 February 2014, and speeches by the Minister of National Defence and the Minister of Public Works and Government Services to the Economic Club of Canada the same day, and subsequent occasions.



DND photo ISS2013-0016 by Captain Henry Leung

Canadians interacting with signalers from the 6 Mobile Strike Force of the Afghan National Army in Kabul, Afghanistan, during Operation *Attention*, 21 July 2013.

Being 'Left of Bang,' or Proactive:[1] The Future Place of Capacity Building in the Department of National Defence and the Canadian Armed Forces

by Peter J. Williams

Colonel Williams, MSM, CD, *is currently Director Arms Control Verification on the Strategic Joint Staff. From June 2012 to June 2013, he was Commander of the Kabul Military Training Centre Training Advisory Group (KMTC TAG) as part of Canada's contribution to the NATO Training Mission-Afghanistan (NTM-A) within the International Security Assistance Force (ISAF).*

Introduction

At the time of writing, Canada has deployed Special Operations Forces to Iraq in an 'advise and assist' role in order to help the Iraqi security forces deal with the threat posed by the so-called Islamic State of Iraq and Levant (ISIL). In 2014, we concluded Operation *Attention*, Canada's participation in the NATO Training Mission-Afghanistan (NTM-A), which delivered training and professional development support to the national security forces of Afghanistan: the Afghan National Army (ANA), the Afghan Air Force (AAF), and the Afghan National Police (ANP). Through our involvement in Afghanistan, which lasted over a decade, members of the Canadian Armed Forces (CAF) were truly involved in a myriad of activities, ranging from combat, and, more recently, as part of NTM-A in *capacity building* of the Afghan National Army (ANA) and the Afghan National Police (ANP), collectively known as the Afghan National Security Forces (ANSF).

Our troops returned home to a CAF family very different from the one which entered Afghanistan in the wake of the 11 September 2001 attacks. While there is no doubt that our ranks are now filled with combat veterans, and that we have gained new capabilities (*inter alia*, M777 155mm howitzers and accompanying precision munitions, Counter Improvised Explosive Device (C-IED) capability, and strategic airlift in the form of C-17 transport aircraft), the CAF of tomorrow will not, at least in the near term, necessarily continue to enjoy the largesse which the Government of Canada (GoC) has provided it in the past in support of our operations.

Far from it. Deficit reduction remains the watchword, and concurrently, the Department of National Defence (DND) has embarked upon a Defence Renewal initiative, whereby resources for less important activities and programs will be reduced and re-invested, internally, into higher priority Defence programs. This comes at a time when the Canada First Defence Strategy (CFDS) is also undergoing a review, one which will impact upon the future missions and roles of the CAF.

Across government, other departments are looking at new ways of doing business. The Department of Foreign Affairs, Trade and Development (DFATD), in late-2013, published its Global Markets Action Plan (GMAP). Central to the GMAP is the concept of "economic diplomacy." The GMAP goes on to state: "This new focus represents a sea change in the way Canada's diplomatic assets are deployed around the world."[2] Doubtless, such an approach will impact upon how the DND/CAF conducts its global activities and engagements downstream.

"Across government, other departments are looking at new ways of doing business."

Defence 'belt tightening' is not restricted to Canada alone, as our two closest allies, the United States (US) and the United Kingdom (UK) are also looking at how to gain more 'bang for the proverbial buck,' or indeed, the pound sterling. Further afield, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) is examining how, in an environment of shrinking budgets, it can advance its concept of Smart Defence[3] so as to meet future security challenges. It is also fair to say that many nations, including Canada, having expended so much blood and treasure in Afghanistan, are also questioning the need for future major military interventions, and are asking themselves what the requirement is for military forces in the post-Afghanistan era. Indeed, in the post Afghanistan era, might it not be better to enable a nation facing crisis to build up its own indigenous forces *before* such an event occurs rather than having to send in our own forces *after* the fact?

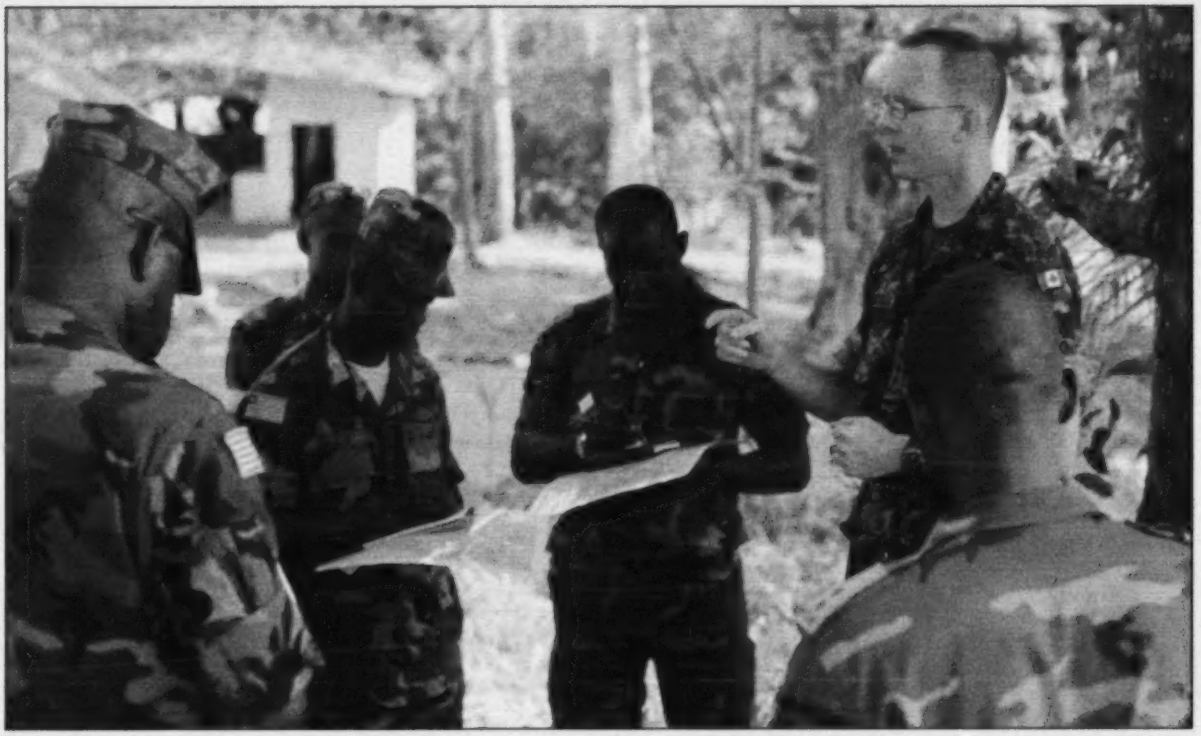
The aim of this article is to examine the extent to which military capacity building should become a *key* and *explicitly-stated mission* for the DND and the CAF in future.

Canada's Legacy in Military Capacity Building

Military capacity building is not a new task for the CAF. Our record in this field is long standing, particularly in Africa.[4] For various reasons, our efforts there, specifically in Ghana and Tanzania in the 1960s, were not sustained. Since then, the main DND vehicle to deliver such 'foreign military training,' or what this author will call military capacity building, come under the Directorate of Military Training and Cooperation (DMTC) within DND's Policy Group. According to the DND website: "DMTC develops policy and implements training programs to meet the government's foreign and defence policy objectives. These training programs expand and reinforce Canada's bilateral defence relations, while raising its national profile on the world stage."[5]

DND photo AR2013-0100-09 by Master Corporal Frieda Van Putten

A Canadian advisor with Afghan National Army soldiers during Operation *Attention*.

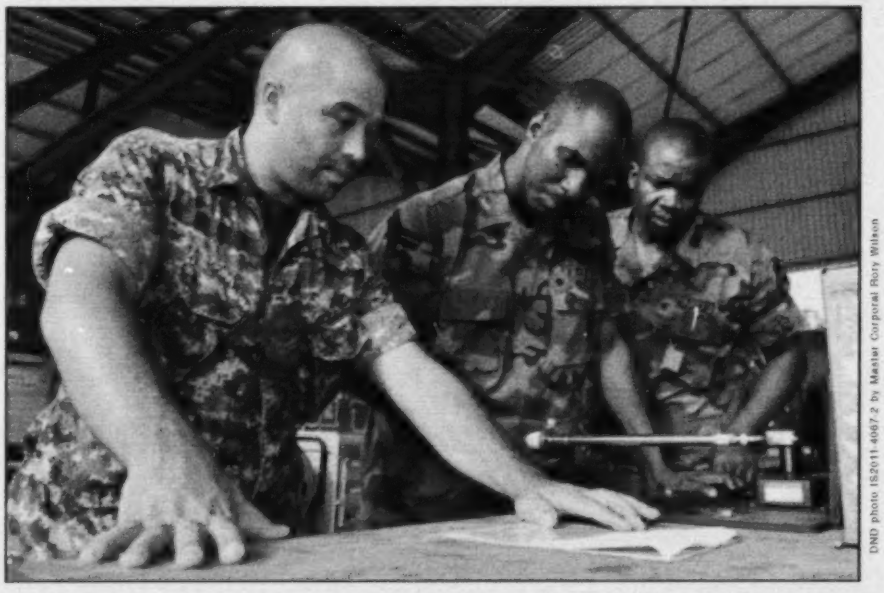


DND photo IS2011-1003-19 by Sergeant Matthew McGregor

A Canadian advisor with members of the Republic of Sierra Leone Armed Forces during Operation *Sculpture*.

More recently, some of our larger scale capacity building efforts have been conducted outside DMTC auspices, under named CAF operations:

- In Sierra Leone, again in Africa under Operation *Sculpture*, a mission which lasted over a decade, (2000-2013), which constituted Canada's participation in the International Military Advisory and Training Team (IMATT), a multinational effort led by Britain to help the Government of the Republic of Sierra Leone build effective and democratically accountable armed forces in compliance with the Lomé Peace Agreement;[6]
- In Afghanistan, under Operation *Argus*, (2005-2008), which constituted a team of CAF strategic military planners the Canadian Forces maintained in Kabul to help the Government of the Islamic Republic of Afghanistan develop key national strategies and mechanisms for the effective implementation of various strategies, including working with departments without a defence or security nexus. This team was called the Strategic Advisory Team Afghanistan, or SAT-A;[7]
- In Jamaica, under Operation *Jaguar* (2011), which was Canada's contribution of a military aviation and search-and-rescue capability that supported the Jamaica Defence Force;[8] and
- In Africa, this time in Mali, with members of the Canadian Special Operations Forces Command (CANSOFCOM), providing training to the Malian armed forces in their fight against al-Qaeda insurgents.[9]



DND photo IS2011-4067-2 by Master Corporal Rory Wilson

Canadian technical advisors instructing technicians from the Jamaica Defence Force during Operation *Jaguar*, 13 October 2011.

Although the aforementioned missions have concluded, the CAF, at the time of writing, is still conducting other global capacity building efforts:

- In Jerusalem, under Operation *Proteus*, the deployment of a CAF team to support the work of the Office of the United States Security Coordinator (USSC) for Israel and the Palestinian Authority. The aim of this mission is to provide the Palestinian Authority Security Forces (PASF) with training advice and support;[10] and
- As a result of events in Eastern Europe, in December 2014, Canada signed a Declaration of Intent with Ukraine to explore opportunities to conduct joint military training and capacity building.[11]

DND photo IS2013-1009-02 by Sergeant Matthew McGregor

A member of the Malian military watches as Canadian and French military members unload a Canadian Armed Forces CC-177 *Globemaster III* aircraft in Bamako, Mali, 01 February 2013. The aircraft was transporting supplies to Mali for the French military.

DND photo TN2014-0899-J0015 by Master Corporal Roy MacLellan

Chief Warrant Officer Sergei Riabtsev of the Ukraine Navy shakes hands with James Bezan (right), Parliamentary Secretary to the Minister of National Defence, at the end of the formal ceremony marking the arrival and handover of a shipment of supplies to the Ukraine in Kiev, 28 November 2014.

Canada is not alone in actively supporting military capacity building. Our current efforts in Afghanistan with the ANSF are but the latest in a series of such programs dating back to the 19th Century, which have included British, Ottoman Turk, and Soviet military advisors helping to build indigenous forces in that country.[12] The United States has long recognized the importance of such efforts, and as early as 1940, enshrined it in their doctrine for what the US Marine Corps (USMC) termed 'Small Wars.' Noting that after an initial intervention by US forces, once 'domestic tranquility' is restored:

> "There is also present the obligation to restore to the foreign country it's organic native defensive and law-enforcement powers as soon as tranquility has been secured. The organization of an adequate armed native organization is an effective method to prevent further domestic disturbances after the intervention has ended, and is one of the most important functions of the intervention since the United States armed forces may have superseded or usurped the functions of armed forces of the country concerned at the beginning of the intervention. It is obvious that such armed forces must be restored prior to the withdrawal."[13]

Mandate and the Canada First Defence Strategy (CFDS)

According to the *Canada First Defence Strategy* (CFDS extant at the time of writing), the then-Canadian Forces (CF), "... will have the capacity to perform the following six core missions:

- (1) Conduct daily domestic and continental operations, including in the Arctic and through NORAD;
- (2) Support a major international event in Canada, such as the 2010 Olympics;
- (3) Respond to a major terrorist attack;
- (4) Support civilian authorities during a crisis in Canada such as a natural disaster;
- (5) Lead and/or conduct a major international operation for an extended period; and
- (6) Deploy forces in response to crises elsewhere in the world for shorter periods."[14]

The provision of CAF resources in a capacity building role is not explicitly stated herein, although it could be argued that it falls under Missions Five and Six, and of these two, it would appear that Mission Six would be the most likely contingency calling for such forces. Note that this mission speaks of deploying forces "... in response to..." a crisis. While it may not have been the intention of the CFDS authors to project this emphasis point, one could be forgiven for thinking that such a mission statement is more *reactive* than *proactive*.

While crises will continue to materialize with little-or-no warning, such as natural disasters, or the events of 11 September 2001, is it not more prudent, where and when it is within our capability and national interest to do so, to ensure that any future crises are anticipated, and that where and when appropriate, military forces are deployed 'upstream' as it were to ensure that a future crisis does not arise which could entail a major military deployment, such as is envisaged under CFDS Mission Five? Properly focused capacity building resources would enable us to do exactly that.

Capacity Building Forces: Risks and Challenges

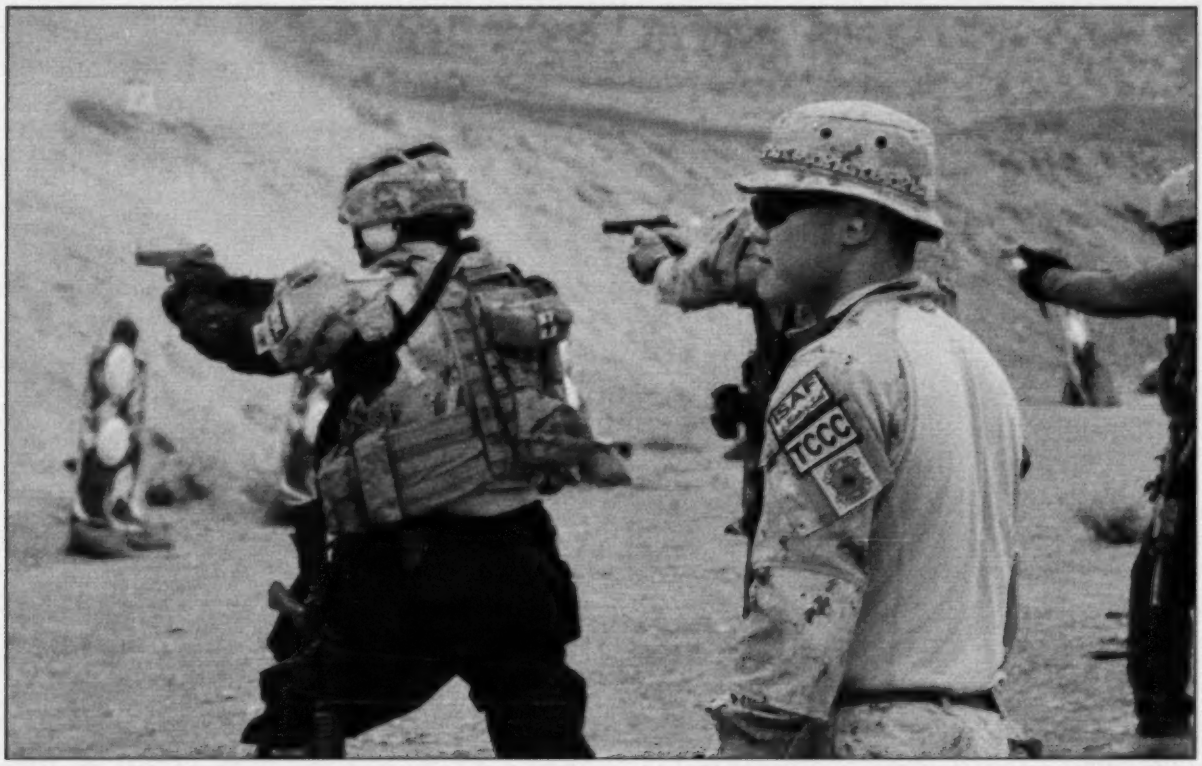
The benefits of pre-emptive capacity building notwithstanding, such deployments are not without attendant risks and challenges. If the mandate of the deployed capacity building force extends beyond 'train' and 'advise,' and enters into the realm of 'equip,' the costs could be quite substantial once costs for the provision and sustainment of weapons, equipment, and ammunition are factored in. Capacity building forces does not automatically mean that the troops involved are armed or lack some form of integral force protection. As is the case with any military mission, a thorough threat assessment will need to be made in order to determine the level of force protection, and indeed, the medical and logistical support required in theatre, including the extent to which any of this could be provided by the host nation.

The pre-emptive nature of such forces is obviously linked to their timely deployment. Thus, a major risk is that if not deployed far enough in advance of a crisis, such forces may find themselves ill-equipped for the (potential crisis) environment in which they would now find themselves immersed. This means that at strategic levels of national defence, foreign affairs, and the executive arms of government (and this will not necessarily be easy), we will have to become much more nimble at looking ahead and in taking the necessary steps and decisions which would facilitate the deployment of a pre-emptive capacity building force. Related back to deficits identified in the current missions assigned to the CAF under the CFDS, we will need to demonstrate a greater degree of pro-activeness in anticipating crises, and, where and when required, in deploying capacity building forces in advance of them.

From a purely military point of view, capacity building forces, by their very nature, tend to be biased toward the officer and non-commissioned officer (NCO) ranks, with the result that the units from which they are drawn in Canada can experience a major leadership deficit. This will likely remain the case in future for such missions, and so, judicious use will have to be made of readiness cycles, such as the CAF did for four sequential rotations of Operation *Attention*, in order to ensure that the loss of these leaders to overseas missions does not generate long-term detrimental effects at home.

However, if a providing nation 'gets it wrong' and chooses the wrong partner with whom to help build their military capacity, great embarrassment, and perhaps even worse, could accrue to the nation which provided the capacity building forces in the first place. Should the host nation forces eventually be involved in a coup, human rights abuses, or war crimes, grave accusations could be levelled at the country which helped to train and advise those indigenous forces. In this respect, Canada has been somewhat fortunate. For example, members of the Jamaican Defence Force who had been mentored by CAF members were later responsible for the successful and peaceful resolution of a hijacking incident on that island in 2009.[15]

Capacity building can also have *mixed* and even *fatal* results. As described earlier, CAF members helped train members of the Malian armed forces. When that country fell victim to a coup, troops that had been trained and advised by the CAF were on the side of those *against the coup* and who tried to restore a democratically elected government. Sadly, some of those trained and advised by the Canadians were eventually hunted down and killed by the coup instigators.[16]



DND photo IS2013-0004-34 by Sergeant Norm McLean

Master Corporal Daniel Choong oversees the firing line as drills are practiced at the Kabul Military Training Centre range during Operation *Attention*, 30 October 2013.

Capacity Building Forces: Attractions

Without doubt, there are many benefits to employing capacity building forces in a pre-emptive manner in advance of a crisis. First, and most obviously, if one 'does it right,' it saves one the potential trouble of having to send in numerous and costly forces after a crisis breaks out. In particular, in the lean fiscal years ahead, and frankly, at a time when many nations are tired of long and costly military commitments, such a pre-emptive deployment could be seen as the ultimate 'bang for the proverbial buck.' The deployment of NATO forces to Macedonia in 2001, although not in a capacity building role *per se*, is generally touted as an (albeit somewhat rare) example of how pre-emptive deployment can avert a future crisis.[17]

By extension, deployments with a relatively smaller footprint will likely be more amenable to populations whose taxes will have to fund such missions, and who might see such a deployment as a dividend. Governments will doubtless be attracted to military options which can be delivered at a lower cost of blood and treasure. This, however does not absolve the government in question from having to explain to its citizens, including its soldiers (as indeed it should do in the case of all military expeditions) what the force in question is meant to achieve. In the case of our own government, the concepts of economic diplomacy as outlined in the GMAP, combined with the ability of the DND/CAF to deliver pre-emptive capacity building might be seen as a way to protect the investment. Thus, the DND/CAF may find that they are in future directed to conduct such missions more often than they recommended doing so in the past.

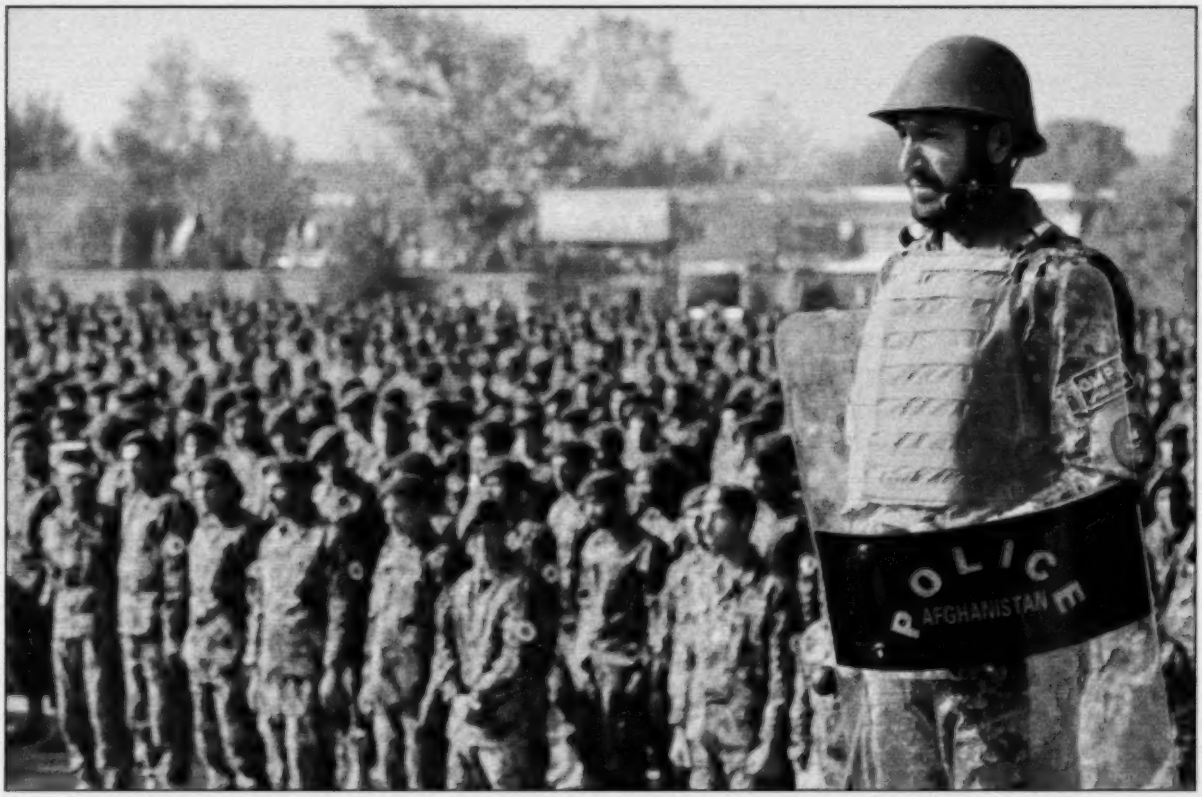
So, what is to be done?

First and foremost, among the lists of missions assigned to the CAF must be one which gives prominence to the deployment of such forces which have been advocated in this article, and unlike the current CFDS mission, one which emphasizes its proactive nature. To that end, I propose the following new mission, which would be added to the list of extant CFDS missions:

Deploy capacity building forces in advance of a crisis overseas.

In terms of where this mission would fit within the current list, it should become the new CFDS Mission Five, the first four being largely related to domestic defence, missions which must remain the primary focus of the CAF. The current CFDS Missions Five and Six would be retained.

Simple adoption of such a mission will not be easy, but I suggest it will force us to look at external defence and security matters in a new light. First, the government will need to be convinced that such a mission is really necessary. Many governments are quite content to wait for a crisis to occur, and then to respond after the fact, if it is in the national interest to do so. When faced with military advice to deploy forces in a pre-emptive manner, they will rightly ask, "Crisis? What crisis?" It will then be up to leaders within Defence to make the case that by deploying a (relatively) small force now, the necessity to deploy a much larger and costlier one later stands a greater chance of being reduced.



DND photo IS2013-0004 87 by Sergeant Norm McLean

An Afghan National Army (ANA) military police officer stands sentry for an ANA graduation parade at the Kabul Military Training Centre, 9 November 2013, during Operation *Attention*.

Our CAF doctrine will need to place more emphasis upon capacity building, a gap which currently exists in our military literature. At present, we produce advisor handbooks when required, and in such cases, we often rely upon the advice of those outside Defence for such resources, useful though they are.[18] We need our own doctrine, based upon the experiences of the many capacity building missions we have conducted and are currently conducting.

The contribution from subject matter experts within defence should not merely come from those currently in uniform. Any successful defence organization not only knows how to command, control, generate, and employ its forces, and this is certainly where uniformed, military expertise would provide its greatest contribution, but also how to make decisions regarding policy, resource allocation, infrastructure, and so forth. This expertise can be contributed by defence bureaucrats, both serving and retired.

Having recently served in a capacity building function in Afghanistan with Operation *Attention*, I noted that several of my peers were serving as advisors at defence ministry level, advising Afghan officers at the three-and-four-star level. While they no doubt did great work, I often placed myself in the shoes of those senior Afghan generals and wondered how much they truly listened to some of those young colonels, particularly in a society where respect for elders is paramount. Therefore, I suggest that we should leverage the expertise of retired general and flag officers, as well as retired senior civil servants with strategic defence experience, to provide capacity building expertise at defence ministry levels. Such persons would bring excellent experience, and indeed, 'the wisdom of years' when dealing with their foreign counterparts, whom I would suggest would be more likely to listen to them.

This leads to the next consideration, which is that such a force should not come from Defence alone, and indeed, any capacity building efforts made by the DND/CAF must be part of a broader Whole of Government (WoG) effort. Chances are that if we identify a country or a region facing future crisis, it will likely be a case where reform is required in sectors than just the target nations' security forces. Other departments of the Government of Canada, deploying either their own expertise or by exploiting the expertise of its retired community, could complement the DND/CAF efforts. Whether providing advice on electoral, judicial or educational reform, a WoG effort by Canada would be able to address many of the aspects of a future crisis in a timely, proactive manner. It is not for nothing that our country traditionally ranks near the top of the UN Human Development Index.[19] Here is a way for Canada to 'share its wealth,' wealth which I believe would be gratefully accepted. DFATD has resources available to assist in this regard under its Counter-Terrorism Capacity Building Programme CTCBP)[20] and the Anti-Crime Capacity Building Programme (ACCBP).[21]

Partners in such capacity building efforts are not just to be found within our own borders, but with like-minded nations as well. As mentioned earlier, Canada is not alone in attempting to stretch scarce defence dollars. Therefore, an approach to another international partner to combine forces in a co-operative capacity building effort, before a crisis, with relatively lower costs, may receive a more favourable hearing than one would expect when

trying to form a coalition of the willing after a crisis. As NATO conducts a degree of soul searching after the termination of its current mission in Afghanistan, perhaps it will conclude that its future lies in the capacity building realm.

Most importantly, all this will require a mindset where we are focused upon anticipating crises and taking the necessary actions well in advance of them, to save us the cost of a major military intervention 'Right of Bang,' or lacking in proactivity. Given the work currently being done within DND/CAF under the review of the extant CFDS and Defence Renewal, and in an environment when NATO is trying to be 'smarter' about defence, it simply makes sense and is highly timely and appropriate to give increased prominence to pre-emptive capacity building as a core Defence mission.

A Word of Caution

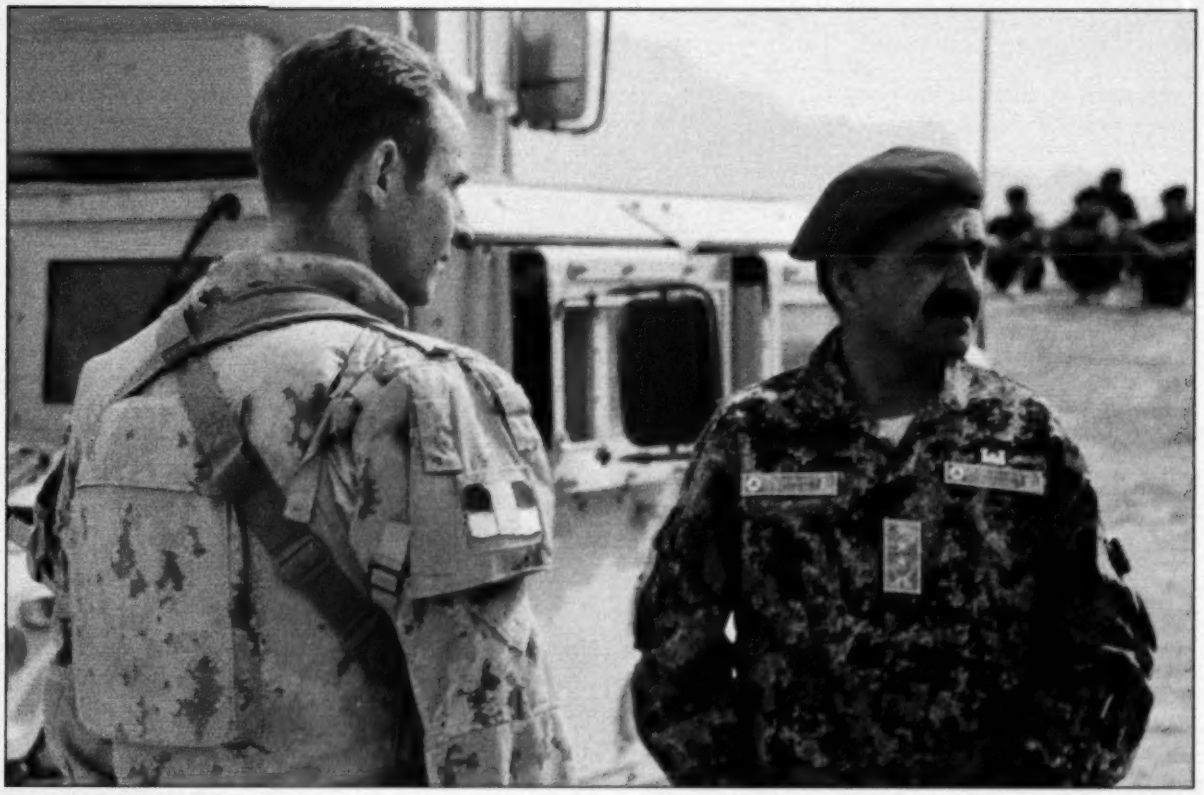
At this point, the reader might think that what is being proposed is a niche role for the DND/CAF, and also for other departments of the Government of Canada. Not at all. As mentioned earlier, what is being proposed is not a reduction to the CAF mission set, but the addition of one which is more *proactive* than some of the missions, which are, unfortunately, more *reactive* in nature. To those who might think that the proposal tabled in this article envisages a CAF which should be re-structured to better facilitate the deployment of capacity building forces, I would suggest that the current structure of our environmental and special operations forces units already enables the proposition. Having spent a year in a capacity building capacity in Afghanistan, perhaps the greatest lesson I took away from the work of our team was that it was our grounding in having trained for combat throughout our careers that made us successful as advisors. Or more appropriately, "combat advisors," as our Canadian commander styled us. Thus to those who might think that a renewed focus upon pre-emptive capacity building as a stated mission for the DND/CAF, would result in a dividend as a result of divestment of heavy platforms that are no longer needed, I would say that they have missed the point. Our current force structures will still be needed for the other CFDS missions, and it is from these units that we will continue to draw personnel to act as advisors in a capacity building role in future. That said, and notwithstanding the popular image of the Canadian soldier as peacekeeper, it seems to me that there is something quintessentially Canadian about wanting to act so as to *prevent conflict* rather than after having to *act after a conflict has started.*

Conclusion

The international environment is evolving, as is the nature of conflict and the military's role within it. In the past, when faced with crises, states have responded with extensive and costly military deployments. This may be less likely in future, and indeed, pre-emptive activities such as capacity building may come with a degree of inevitability and a relatively lower cost which will be attractive to governments. The former US Defense Secretary, Robert Gates, when addressing a class of US Army West Point Cadets

DND photo AR2007-A029-0042 by Sergeant Craig Fiander

Sergeant David Muirhead, an RCMP officer working at the Kandahar Provincial Reconstruction Team's civilian police detachment, speaks with the second-in-command of the Arghandab District's Afghanistan National Police headquarters, 23 March 2007.



DND photo IS2013-0004-20 by Sergeant Norm McLean

Major Mike Reekie and an Afghan National Army lieutenant colonel watch for the return of a large military truck driven by an Afghan soldier, mentored by an American civilian driving instructor during Operation *Attention*, 29 October 2013.

in 2011, was perhaps speaking for many statesmen when he said: "…any future defense secretary who advises the president to again send a big American land army into Asia or into the Middle East or Africa should have his head examined."[22] While the DND/CAF must always be in a position to provide options to government, including *crisis response* as outlined in the CFDS, a *renewed* and *resourced* focus upon *pre-emptive capacity building* forces as an explicitly-stated core mission for the DND/CAF, a mission we would undertake with the Whole of Government and other international partners, is one way to avoid costly post-crisis deployments and to get us to where we need to be, namely, 'Left of Bang.'

CMJ

NOTES

1. http://www.cp-journal.com/left-of-bang/ According to this website, when it is said that one is observing or taking action "Left of Bang," one is being proactive. All the events that have to occur before 'bang' can take place are placed left of the bang on one's timeline.
2. http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/assets/pdfs/plan-eng.pdf
3. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84268.htm?. Smart Defence is described as "…a new way of thinking about generating the modern defence capabilities the Alliance needs for the coming decade and beyond. It is a renewed culture of cooperation that encourages Allies to cooperate in developing, acquiring, and maintaining military capabilities to undertake the Alliance's essential core tasks agreed in the new NATO strategic concept. That means pooling and sharing capabilities, setting priorities and coordinating efforts better."
4. See "The Future of Foreign Military Training" by Lieutenant-General (ret'd) Mike Jeffery at: http://www.cdfai.org.previewmysite.com/PDF/The%20Future%20of%20Foreign%20Military%20Training.pdf
5. http://www.forces.gc.ca/en/training-international-policy/index.page?
6. http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-past/op-sculpture.page?
7. http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-past/op-argus.page?
8. http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-past/op-jaguar.page?
9. http://news.nationalpost.com/2011/12/03/canadian-special-forces-mentor-malis-military/
10. http://www.forces.gc.ca/en/operations-abroad-current/op-proteus.page?
11. http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=912739
12. See Stephanie Cronin, "Building and Rebuilding Afghanistan's Army: An Historical Perspective," in *The Journal of Military History*, Vol. 75 (January 2011), pp. 45-91.
13. *Wars Manual, United States Marine Corps 1940*, (Washington: United States Government Printing Office, 1940), Cp. XII, Sect. 1, Para 12-3.
14. http://www.forces.gc.ca/en/about/canada-first-defence-strategy-summary.page?
15. http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=caribbean-military-maritime-training-centre/hgq87xrx
16. http://news.nationalpost.com/2013/01/27/soldiers-trained-by-canadian-special-forces-hunted-tortured-in-mali-after-failed-counter-coup/
17. http://www.rusi.org/publications/whitehall/ref:I478753AF393C4/#.Ut2DGRAo6Hs
18. While training for deployment on Operation *Attention*, the author relied upon a Host Nation Security Force Advisor Training Handbook produced by the Centre for Cultural Learning of the Canadian Foreign Service Institute, within the Department of Foreign Affairs, Trade and Development (DFATD). From discussions with members of the Canadian Forces Warfare Centre, it was confirmed that we currently have no specific CAF doctrine manuals devoted exclusively to capacity building.
19. https://data.undp.org/dataset/Table-2-Human-Development-Index-trends/efc4-gjvq This table lists data collected since 1980.
20. http://www.international.gc.ca/crime/ctcb-rcat.aspx?lang=eng
21. http://www.international.gc.ca/crime/accbp-prclc.aspx
22. http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1539

DND photo AR2011-0124-02 by Corporal Tina Gilles

The Art of Being a Soldier-Diplomat ~ From an Implicit Role to an Explicit Function

by Francis Clermont

Francis Clermont, MA, *is a teacher at the Chief Warrant Officer Osside Profession of Arms Institute at the Royal Military College Saint-Jean.*

Introduction[1]

The aim of this article is to demonstrate the ways and the means for the Canadian Armed Forces (CAF) to further pursue the ongoing transformation process of the Non-Commissioned Members Professional Development (NCM PD) system that commenced at the turn of the 21st Century. More precisely, this article will demonstrate the necessity for the institution to further develop and incorporate more cognitive, intellectual, and communication skills and competencies in its common and fundamental PD training and education system to reflect the nature of the tasks CAF members are called upon to carry out as professional soldiers.

To achieve this objective, we shall first look at the origins of the conceptual framework that have led to the modern soldier's diplomatic characteristics and attributes, which will be defined. Then, the article will highlight examples from foreign operations where intellectual and communicative skills proved to be key for mission success, examples that should also serve as lessons learned for future endeavours in the context of NCM PD transformation and progress. Finally, the article will identify pitfalls to avoid, as well as potential paths relevant to the future of NCM PD.

The Soldier-Diplomat

A deployed soldier carries the diplomatic characteristics of the state he represents. In other words, the soldier embodies the will and executive actions of a state aimed at another state or non-state actor. In order to achieve such an objective, he/she is to be granted the capacity of acting either as a peacekeeper or as a warrior. As a diplomatic tool, the soldier must be equipped accordingly, and must have the appropriate assets and aptitudes in order to fulfill such functions and to properly execute the strategic intent to fruition. This is a *sine qua non* condition that the military institution has the responsibility to fulfill.

The addition of the word 'diplomat,' both as noun and adjective, is used here to better understand and fully define the function of the soldier in the context of a current and future battlespace

DND photo HS2010-A037-018 by Corporal Peter Reed

that is characterized by conditions of vulnerability, uncertainty, complexity, and ambiguity (VUCA), and that fall into the categories of Fourth-Generation Warfare (4GWF), Military Operations Other Than War (MOOTW), and Asymmetric Warfare.[2] To these contextual characteristics must be added the fact these modern operations are themselves integrated into the broader paradigm of non-traditional and decentralized structures of military command and control that the terms Comprehensive Approach, Whole of Government Approach, and Joint Interagency Intergovernmental and Multilateral Environments (JIIME) encapsulate.

The intention of the soldier-diplomat concept is not to distort the role of the soldier or that of the diplomat, nor does it wish to replace one with the other. Also, far be it to promote gunboat diplomacy… 'Diplomat' serves as a reminder of the inherent and intrinsic characteristic of the soldier's duties as a member of the profession of arms, and, consequentially, the required skills she/he must master in order to fully achieve those duties. Unfortunately, such functions have remained implicit for far too long because they are often forgotten or voluntarily ignored. The 'diplomat' attribute therefore allows to better define and grasp this specific political-communicational function and the corollary and necessary skills, knowledge, and aptitudes the soldier must possess under current modern warfare conditions, an operational environment influenced by technological, sociological, and political factors. Throughout this article, such skills refer to contact-skills, 'soft-skills,' cultural intelligence, intellectual capacity, communication, negotiation and mediation skills, language skills, cognitive skills, and so on.

"The intention of the soldier-diplomat concept is not to distort the role of the soldier or that of the diplomat, nor does it wish to replace one with the other."

Origins of the Conceptual Framework

In 1974, Rikhye, Harbottle, and Egge, in their book, *The Thin Blue Line. International Peacekeeping and Its Future,*[3] highlighted how important it is for soldiers of all ranks working as peacekeepers to receive, as part of their preparation for deployment, and in addition to traditional tactical training, training with respect to the skills and qualities other than those related to the use of force. According to these authors: "Tact, diplomacy, and quiet reasoning when negotiating or mediating between the contestants [...] are the weapons of the peacekeepers trade [...]." In this vein, the authors consider that it is equally important that soldiers receive the necessary information so that they understand the root of a given conflict and the human relations involved.

In 1993, Rudolph C. Barnes wrote an article entitled "Military Legitimacy and the Diplomat-Warrior,"[4] which was published in the journal, *Small Wars and Insurgencies*. He placed emphasis upon the concept of the warrior-diplomat in order to illustrate the strategic importance of the new role of the soldier. According to Barnes, military members who have significant contacts with the local population should be as much diplomats as they are warriors. To achieve this, the soldiers must comply with the culture of the host nation, its customs, and its policies. However, Barnes' objective was limited to avoiding the negative impact of 'bad press' that awaits the troops in an era of globalized communications.

Canadian Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last contributes to setting the foundation of this new approach to soldiering and soft skills, a dimension overlooked, if not rejected for a long time by the Canadian Armed Forces (CAF) institution and its traditionalist elite. In *Theory, Doctrine and Practice of Conflict De-escalation in Peacekeeping Operations,*[5] published in 1997 by The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Centre, Professor Last underlined the importance of communication skills in various operations, a lesson learned through more than 50 years of experience Canada has gained in peace operations. Specifically, Professor Last speaks of "Combat skills vs. Contact skills."

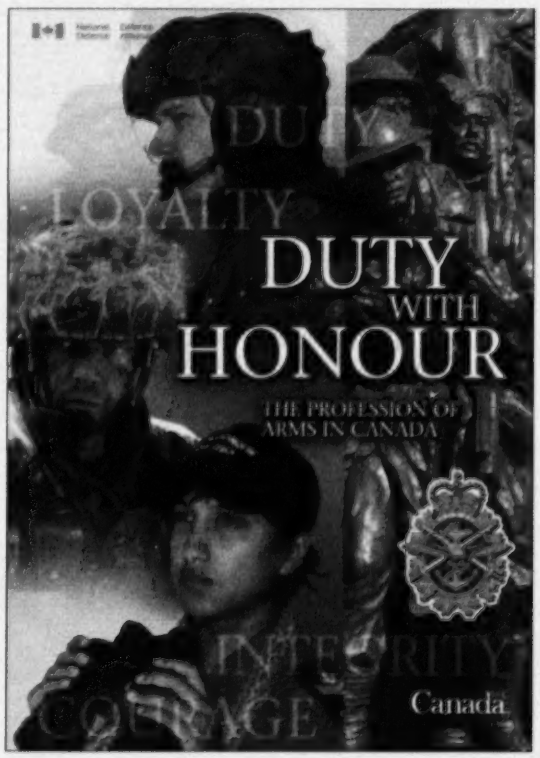
In 1999, US General Charles C. Krulak wrote a short but influential article entitled, *The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War.*[6] Following the general's canonical Three Block War concept (simultaneous tactical operations passing from humanitarian operations, to peace operations and to war fighting), and his observation that soldiers from lower ranks at the tactical level will be given more-and-more command responsibilities, and will therefore be required to take consequential actions within the strategic and political realms, I submit that we should extrapolate and extend his idea by including all Non-Commissioned Members (NCMs) from all trades and environments, not just marines or corporals, as Krulak does. The inclusiveness of his concept,

shaking as it does the foundation of a *doxa* that has the officer corps on one side, and the NCM corps on the other, is, in many ways, innovative, and it demonstrates a clearer understanding of the modern challenges with which armies are now faced.

In the post-Somalia inquiry context, and, with it, the institutional shock that followed, the CAF, in order to fill the gaps identified regarding the professional development system of the NCMs, laid the foundations of a major revision, modernization, and transformation of this system, as well as some of its doctrine.

In 2002, more than 50 years after Canada's first peacekeeping operation, and five years after the government forced its hand in the wake of the Somalia Inquiry Commission, the CAF published its first peace operations doctrine.[7] Indeed, the commission's report noted that training was inadequate because it was solely based upon combat.

> The training plan for Operation *Cordon* did not adequately provide for sufficient and appropriate training in relation to several non-combat skills that are essential for peacekeeping, including the nature of UN peacekeeping and the role of the peacekeeper; the Law of Armed Conflict, including arrest and detention procedures; training in use of force policies, including mission-specific rules of engagement; conflict resolution, and negotiation skills development; inter-cultural relations and the culture, history, and politics of the environment; and psychological preparation and stress management. The failure of the training plan to provide adequately for these non-combat skills arose primarily from the lack of any doctrine recognizing the need for such training, and the lack of supporting training materials and standards.[8]



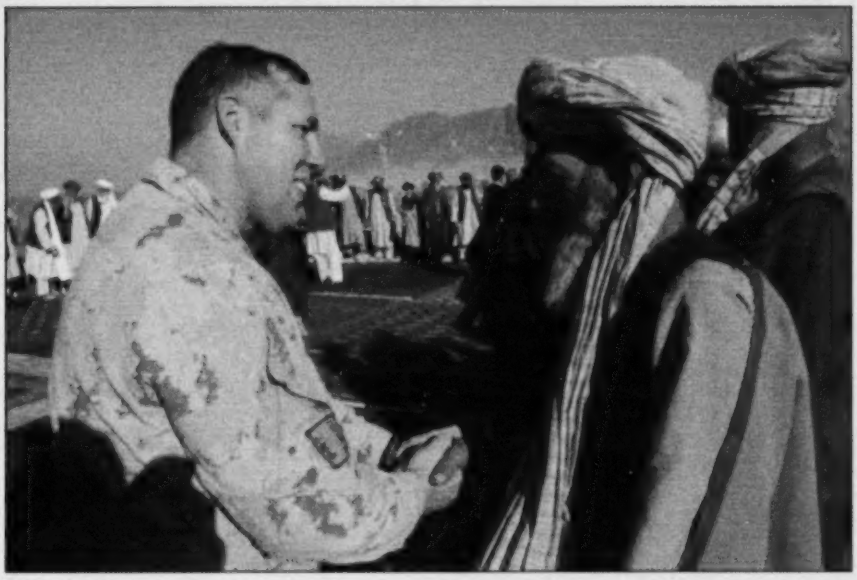
In 2003, the CAF published *Duty with Honour*, a foundational and doctrinal publication that defines the Canadian profession of arms. For the first time in CAF history, this core document defines and codifies the military profession, and it sets the theoretical basis of future NCM PD.

> As military operations have become more complex in recent years, the body of professional knowledge that must be imparted through professional development has expanded beyond traditional areas of study (e.g., history and international affairs) to include many other disciplines not previously regarded as relevant to military operations. Tactical competencies and individual and collective warfighting skills remain the bedrock of military expertise but are not enough in themselves to define that expertise. Military professionals today require the abilities not only of the soldier warrior, but also of the soldier diplomat *and the soldier scholar.*[9]

The same year *Duty with Honour* was published, the CAF Directorate of Land Strategic Concepts emphasized the importance of establishing a new conceptual framework consistent with the "battle space of the future," and the three-block war. As the study underlined, some of these blocks are "…diametrically opposed, demanding a totally different suite of skills and ability. In essence, the complex new battlespace will require that soldiers become warrior diplomats."[10]

Also worth mentioning are the enlightening works of Deborah Goodwin of Britain's Sandhurst Royal Military Academy. In her book, *The Military and Negotiation. The Role of the Soldier-Diplomat*,[11] published in 2006, the author explored *the context* and *the process* of military tactical-level negotiation under which soldiers operate, and how soldiers must be trained accordingly. Based upon decades of experience gained by the international community in the peacekeeping business, Goodwin's research helps to better understand and appreciate the new enhanced role of the soldier within 'modern' operational contexts. It is within such dynamics that, as the author suggests, we come to understand the importance for the soldier to have cultural sensitivity and to master communication and interpersonal skills, attributes that ultimately allow the soldier to have the capacity to adapt to contextual characteristics specific to modern foreign military expeditions.

In 2006, the Canadian Forces Leadership Institute published *The Professional Development Framework: Generating Effectiveness in Canadian Forces Leadership*. This technical report explains *how* and *why* the professional military is transiting from a Warrior + technician mode to a Warrior + Technician + Researcher + Diplomat mode, a shift that highlights the importance of cognitive skills for the 21st Century soldier, and even more so for the military leader-manager. Based upon American psychologist Stephen Zaccaro's work, the leadership components, synthesized into five interconnected domains and elements, allow a better understanding and measuring of the significance of intellectual aptitudes for the modern soldier and their necessary institutionalization into the CAF Leader Development Framework. Of the five required skills/domains for modern leaders the report highlights, three of them are of particular interest: 1) Functional expertise and knowledge; 2) Intelligence and reasoning ability; and 3) 'abilities' in human relations, such as communication, negotiation, influence, and understanding.[12]



DND photo AR2007-T0931-070 by Master Corporal Bruno Tutenitis

In 2007, the CAF Directorate of Land Strategic Concepts published a study pertaining to the force employment concept for a 15-year outlook, which advocated the need for transformation with regard to soldering. "To meet the demands of full spectrum engagement, the Land Force will produce a soldier with a broader body of knowledge and skills. Tactical competencies and individual and collective war fighting skills that have traditionally defined the soldier as a warrior will be broadened to include the 'soldier as a diplomat,' and 'the soldier as a scholar.'"[13]

In 2009, the Center for International Cooperation at the University of New York published a work entitled, *Robust Peacekeeping: The politics of Force*. Two of the authors wrote:

> Fifteen years ago, peacekeeping was doctrinally and operationally segregated from war-fighting by major powers, perhaps to protect peacekeeping from association with war-fighting, perhaps to protect the war-fighter's ethos or skills from being weakened by rapid or frequent exposure to the more restrained world of peacekeeping. Today, however, key major power doctrines, including those of the United States, the United Kingdom, France, and India, give peacekeeping a place on a continuous spectrum of tension that has war-fighting at the other end.[14]

DND photo IS2007-7017 by Master Corporal Kevin Paul

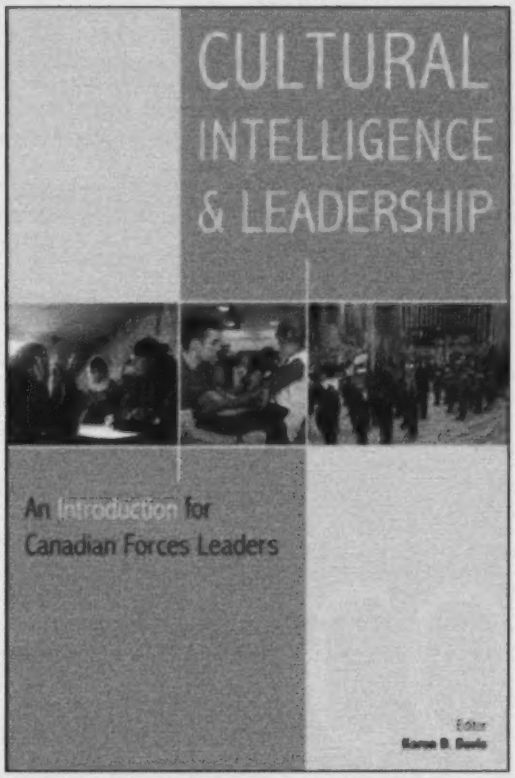
Master Warrant Officer Adam Corbett sits in front of a group of soldiers from the Republic of Sierra Leone Armed Forces during an exercise in the Sierra Leone jungle, 28 April 2007.

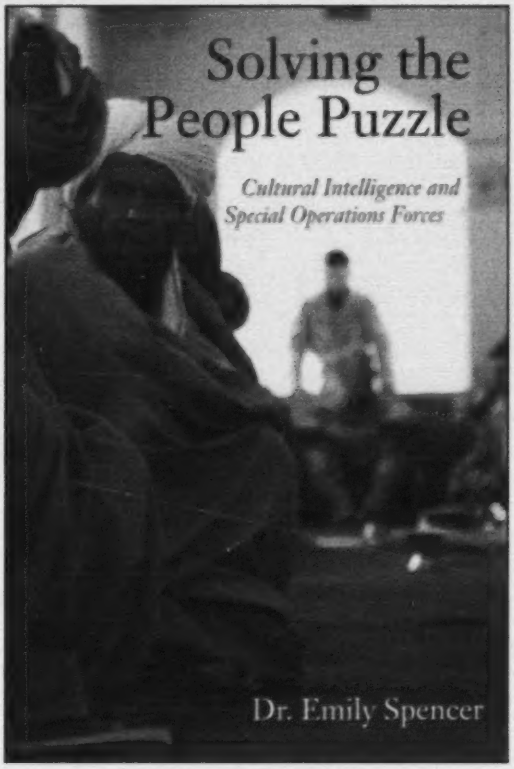
However, the authors raised a most relevant note of caution:

> It is not at all clear, however, that soldiers are collectively capable of doing as much role-shifting, and as rapidly, as doctrine now seems to require. One could envisage such adaptation in a thirty-four-year-old Special Forces sergeant with fifteen years of experience and special education and training in winning local support for his campaign. One has more trouble seeing it in a nineteen-year-old line infantryman with a high school education and at most a year of field experience of any sort under his belt.[15]

In 2010, documents published by the Canadian Defence Academy (CDA) pertaining to cultural intelligence, negotiation skills, and soft-skills enriched this relatively new field of research. The Non-Commissioned Members Professional Development Centre (NCMPDC), renamed the Chief Warrant Officer Osside Profession of Arms Institute in 2014, produced a video entitled *The Art of Being a Soldier-Diplomat. The Experience of Canadian Non-Commissioned Members in Cyprus.*[16] Using Operation *Snowgoose* as a case study, the aim of this pedagogical tool was to demonstrate the existence of traditional tactical level diplomacy tasks and other required communicational skills Canadian NCMs have had to accomplish when on mission, even though such tasks were informal. More precisely, the thesis was that notwithstanding the nature of operations in which NCMs are called upon to serve, years of experience have brought to light the fact that contact skills and soft skills are important to master in order for them to achieve their tasks.

During the same period, CDA published *Cultural Intelligence and Leadership, An Introduction for Canadian Forces Leaders.*[17] Furthermore, a research associate with the Canadian Special Operations Forces Battle Laboratory, and an Adjunct Assistant Professor at the Royal Military College of Canada, Dr. Emily J. Spencer, wrote: *Solving the People Puzzle: Cultural Intelligence and Special Operations Forces.*[18]





An examination of the evolution of literature pertaining to soft skills seems to indicate a slow but continuous change in military philosophy and doctrine over recent decades in regard to the importance of the cognitive dimension of the soldier's attributes, and the corollary tool set he/she must be given. It also allows one to better analyze how those in key positions related to the defence and security of states have perceived changes in the strategic environment, how they have responded to these changes, and how they have integrated or *not* integrated, the lessons of past operations, especially peace operations and counterinsurgency operations.

Lessons Learned from Past and Current Operations

At the tactical level, military leaders often need to interact with local populations and local leaders. Whether they are master corporals, sergeants, or warrant officers, they are likely to come into contact with the local populations and their leaders, as well as with other key stakeholders, such as NGOs and representatives of governmental organizations and departments. They will be required to influence a given situation, and to lay the foundation of conditions supporting the objectives of a given mission.

However, this interactive context between soldiers and the local populations, involving non-traditional tasks, is hardly new. In contemporary times, such tasks were visible from the onset of peacekeeping missions conducted in the aftermath of the Second World War. From Egypt to Timor, Bosnia, Cyprus, Haiti, and Afghanistan, soldiers have long had the experience of interacting with local populations as well as with their military and civilian leaders. For example, some U.S. NCOs that were deployed in Iraq could have been called upon to act as the mayor of a village. In Afghanistan, Canadian NCMs negotiated with tribal leaders, while others trained members of the Afghan National Army and the Afghan National Police. Such interactions will likely only increase over the coming decades within the context and nature of contemporary armed conflicts.

DND photo DA2010-0012-13 by Master Corporal David Hatcher

Canadian service personnel assisting orphans in Haiti, 29 January 2010.

In February 2011, the *National Post* published an article, "Crossing the language divide in Afghanistan."[19] We learn from it that PPCLI Master Corporal Grove learned the Pashto language on his own initiative, and he did this during three rotations within the International Assistance Force (ISAF).

> At nights, the soldier studied in his bunk. He spent his free time with Afghan army members and police officers, drinking chai tea and teaching them English in exchange for new Pashto phrases he carefully printed in a dog-eared notebook [...]. By the end of his 2008 tour, the member of the PPCLI, 1st Battalion, could converse. But it wasn't until he returned to Edmonton that his studies took off. Grove bought a computer program and sought out local Afghans to talk with. He watched Pashto videos on YouTube and covered the subtitles with his hands. He'd never learned a second language before, no classes in high school, and had no previous interest [...].

Master Corporal Grove explained the intention behind his initiative: "I didn't follow any learning pattern, and military-wise there is no language training. They give us an afternoon, here and there, but it's for the basics, like greetings or 'Stop or I'll shoot.' There was no real program in place, so I did my own thing." As Grove recalled, "For one of us to speak like them, it immediately gets us in the door. [...] In hindsight, it's a simple thing [...]. It's a sign of respect to learn someone else's language."

At first glance, this article piques our curiosity, and we think: "What an exemplary soldier, self-taught and sensitive to another's culture and language." But what the article also reveals is that the professional development and training system did not provide him with all the tools he needed in order for him to fully perform his tasks.

Another example from which many lessons can be learned is the experience of the Second Battalion of the Royal Vingt-deuxième Regiment Battle Group (2 R22eR BG) in 2009 in the context of the counterinsurgency operations it led in the Dand and Panjaway Districts of Afghanistan. The team demonstrated innovation through its implementation of the Advance Counter-insurgency Team (ACT), also known as the 'village approach.'

This innovative yet *ad hoc* approach was a 'first' for all NATO contingents since 2001-2002. Its objective was to *come closer to* and *to integrate* the local population. In doing so, the battle group changed the concept of force protection and the building of fortresses with wide defensive perimeters that projected a negative message to the local population. To achieve this, the officer command team had to agree to delegate and decentralize leadership to NCMs in order to give them greater flexibility and speed of action. This approach raised the status of NCMs to become the pillars of these particular operations.

As noted by Major Bolduc and Captain Vachon, officers serving with the 2nd Battalion R22eR Battle Group in 2009 in Afghanistan, in their lessons learned report published in 2010: "There were enormous leadership and change-management challenges for leaders at all levels when it came to turning the combat mentality into the COIN philosophy."[20] As underlined by Captain Jeremie Verville, an officer serving in Company "A" of the 2 R22eR BG in the village of Belandey, such an experience met resistance at first, because "...it was contrary to the basic principles that we had been learning for a long time."[21] This statement and

observation is corroborated by soldiers of the 2 R22eR BG, who remember that the objective was to bring the local population to the forefront, which had the effect of exposing members of the company to risks, a principle that, according to them, "…is counter-intuitive for all soldiers. Nobody trains like that. It's always safety, safety, safety. Our training does not take into account the relations and communications dimensions."[22]

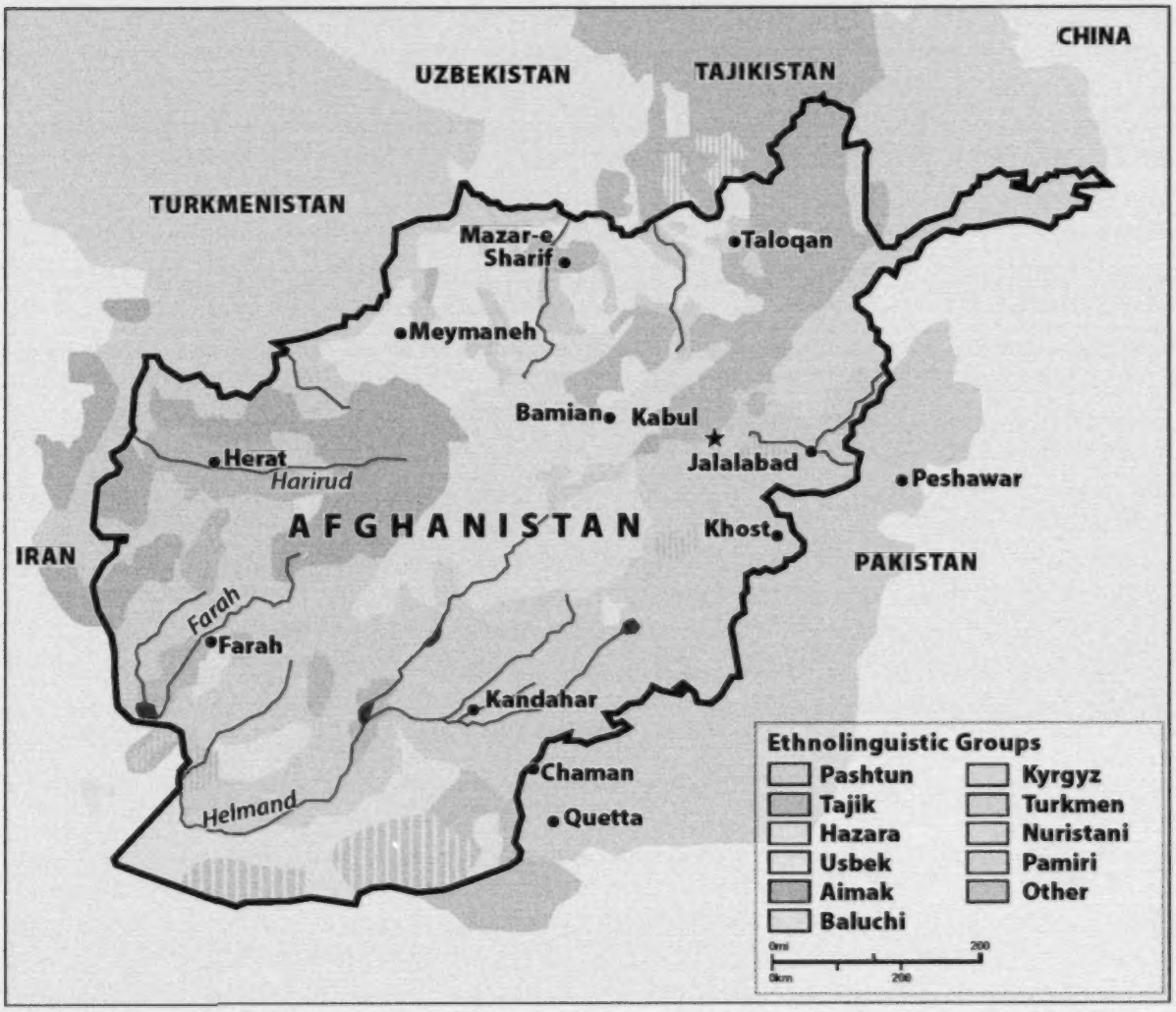
Vachon and Bolduc concluded their report by underlying the fact that "…particular attention must be placed on pre-deployment training in order to promote and implement the basic COIN principles […] with the help of specialized COIN operations training (that is linguistic, cultural, sociological, anthropological, historical, and so on)." They go on to say that "[...] it is important that we adjust the current curriculum so that it reflects the actual level of our soldiers' knowledge and skills, particularly in relation to our junior and non-commissioned officers."[23]

On 28 September 2010, Radio-Canada's *Le Téléjournal* featured members of the R22eR training in Wainwright while they getting ready to be deployed in Afghanistan. This would be the last Canadian battalion to participate in a CAF combat mission in Afghanistan. Master Corporal Lavallée of Company "C" admitted to the feature's reporter that with the new strategy consisting of integrating and living among the local population, it is not something he expected to do as a soldier. "Today," he said, "this is an integral part of basic soldiering. One must know how to negotiate, to have social skills, and to easily connect with people." As the journalist concluded, "…the soldiers themselves are becoming actual diplomats."[24]

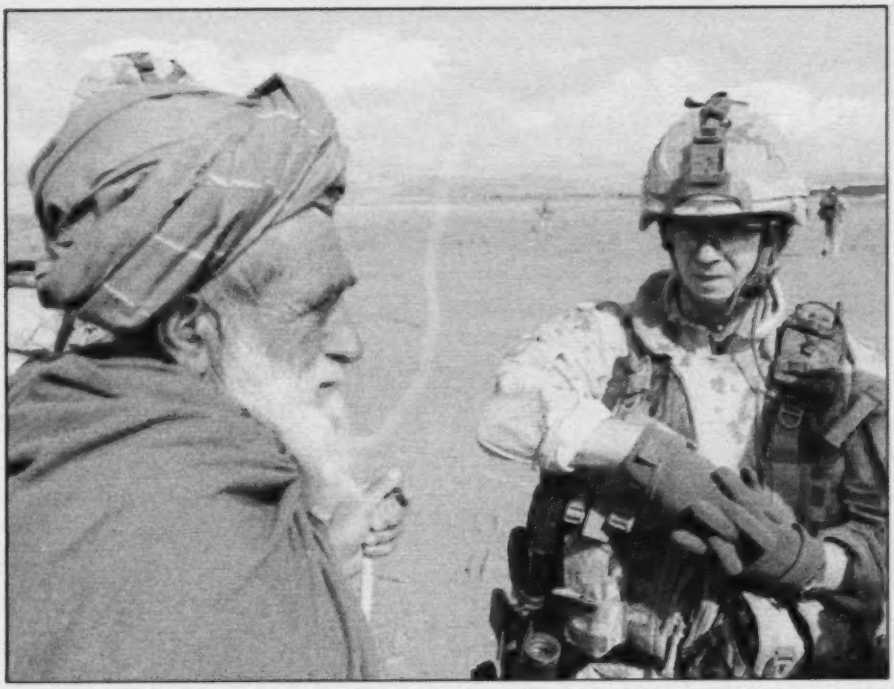
Pitfalls to Avoid and Ways Ahead

Past operational experience, as previously highlighted, should serve as insight for future operations and should indicate some appropriate paths to achieve mission success.

In order to not repeat past errors, the institution must take advantage of the lessons provided by decades of practice in peace operations and for which Canada has long been one of the global figureheads. Peace operations have helped shed light upon essential non-combat duties involving communication and cognitive skills, which, in parallel to the traditional tasks involving physical strength, are essential for the modern soldier.

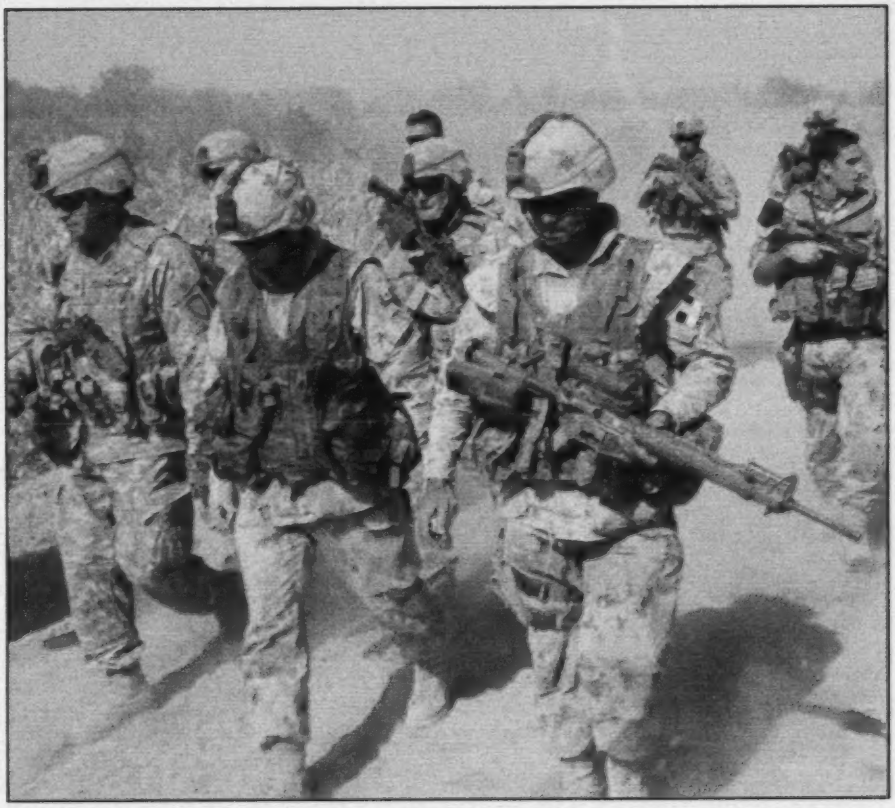


Map of Afghan tribal distribution



DND photo AR2009-A004-013 by Corporal Andrew Saunders

Warrant Officer Tim Aleman talks with a village elder during a patrol in the Pashmul North District outside FOB Wilson in Afghanistan, 17 January 2009.



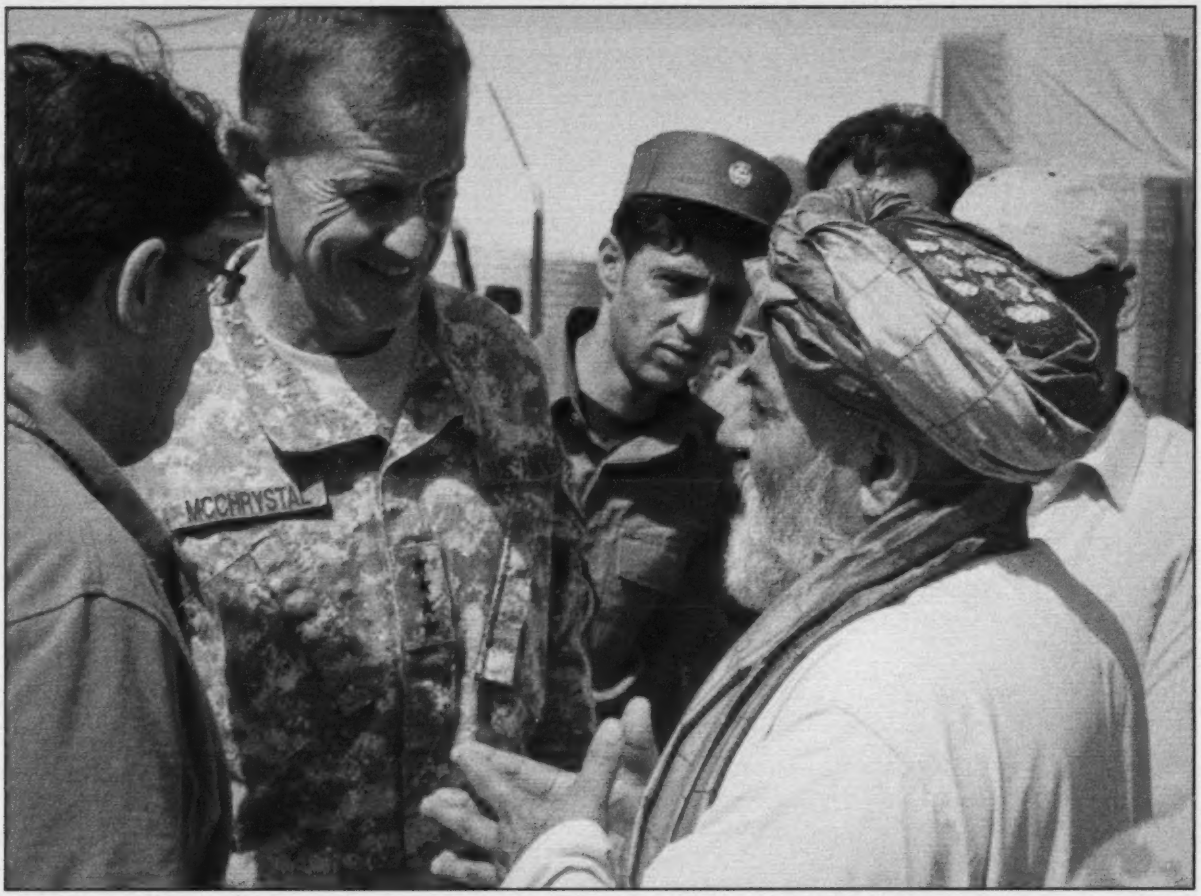
DND photo AR2006-P008 0018 by Sergeant Lou Penney

Then-Brigadier-General David Fraser (center) touring Canadian and Allied forces in the Panjwaii District of Afghanistan, 15 September 2006.

As previously mentioned, the training of Canadian soldiers deployed to Afghanistan left little room for cultural and language training and education, as well as for learning negotiation, mediation, and conflict resolution techniques. A mere few hours in the six-month deployment buildup were dedicated to the history, cultures, and languages found in the region. According to soldiers that have been deployed to Afghanistan, case studies and scenarios are implausible, such as the image of white Canadian-born actors who play the role of a 'bad Taliban.' This manner of training discredits the original purpose of the exercise, and it undermines any similar initiative.

Canadian Major-General David Fraser, who commanded the southern region of Afghanistan in 2006, remembers having underestimated the cultural factors. "I was looking at the wrong map. I needed to look at the *tribal* map, not the *geographic* map."[25] He and his team, as he recalled, "...spent more time talking about non-kinetic goals then kinetics. Soldiers must be ready to pull the trigger, but more importantly, they must be ready to sit, pull out their pen and act in order to commit to the projects that the village elders wish we carry out. [...] The broader the education and training we can give our young soldiers, the better prepared we can make them for the unknown."[26]

In 2009, American General Stanley A. McChrystal, then-ISAF Commander, criticized the mission for its lack of cultural intelligence, a concern that others, such as Generals David Petraeus and Michael Flynn, would address after McChrystal.[27] As General McChrystal wrote in the sub-title of his 2009 *Counterinsurgency Guidance*, a troop directive he issued in the midst of numerous criticisms following the killing of many Afghan civilians by American armed forces,



General Stanley McChrystal conversing with a district governor during a visit to Helmand province, 20 May 2010.

"Protecting the population is the mission. The conflict will be won by persuading the population, not by destroying the enemy."[28]

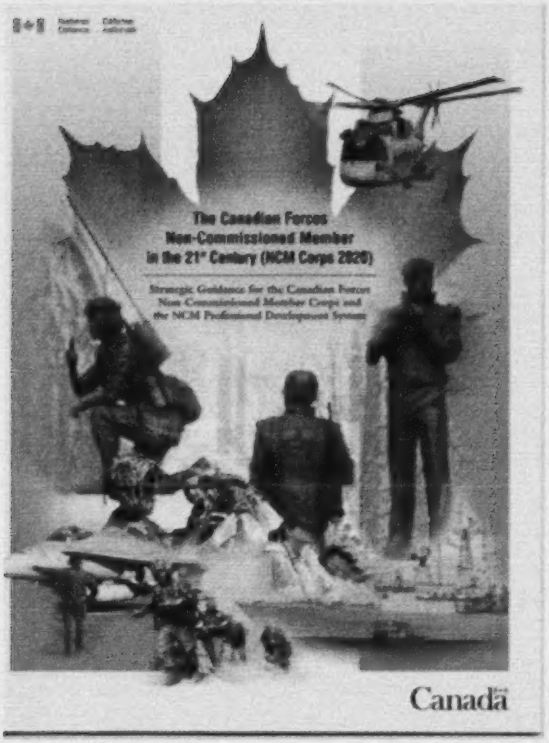
The problem rests in the nature of the skills and competencies that are required. 'Soft' skills involve patience and a slow pace, which is in contradiction with the traditional basic training provided to soldiers that places emphasis upon speed of execution. The very terms designating the preparatory phase before soldiers take part in an operation are also quite evocative: The English term 'build-up,' and even more expressively, the French term 'montée en puissance' reflect the *character*, if not the *main intention*, of military training, namely, to develop a force capable of fighting and one possessing a rapid reaction capability. Starting from this traditional concept, the PD system needs to add and emphasize the *cognitive* dimension to the necessary preparation phase.

Evidence demonstrates that special attention should be paid to what is done in the spheres of peace operations, COIN, intelligence, information and psychological operations, civil-military cooperation, Special Forces, and also to what other governmental departments are doing in the field of cultural intelligence, for example, the Canadian Foreign Service Institute Centre for Intercultural Learning. A possible path could also be to extend the Peace Operations Support Centre's expertise to all CAF members. Such resources and expertise should be considered by the CAF for future changes to be made in its PD system.

What is being done by the Allied forces in this realm could also be an avenue worthy of consideration. For example, the U.S. Department of Defense (DoD) and the Defense Intelligence Agency (DIA) use two highly-interesting tools as part of their pre-deployment training program known as the *Regional Expertise Qualification Program-AFPAK Course,*[29] which is intended for operators deploying to Afghanistan. The first tool is a 200-page manual on the geography of Afghanistan and Pakistan, Pashto language, history, culture, and so on. The other tool is *Army 360 Afghanistan,*[30] an interactive Cultural Simulation training movie that develops the candidate's cultural intelligence, and requires making decisions throughout the various scenarios so that the effectiveness of actions and their scope at the tactical, operational, and strategic levels may be measured. Detailed, comprehensive interactive and specific resources such as these could be developed for different theatres of operation.

The Future of NCM Professional Development

In the aftermath of the Somalia crisis, as previously described, the CAF published *NCM Corps 2020* [31] in 2002, a document supplemental to *Defence Strategy 2020,* a broader strategic framework document published in 1999, which aimed at transforming defence planning and decision-making.[32] A consequence of this transformation process was the creation in 2003 of the Non-Commissioned Members Professional Development



DND

Centre (NCMPDC). Under the authority of the Canadian Defence Academy, the Centre is the training and education hub for all NCM leaders. The organization, now called the *Profession of Arms Institute-Chief Warrant Officer Robert Osside*, has the mandate to provide education and training in the fields of social sciences to warrant officers, master warrant officers, chief warrant officers, and their navy equivalents in order for them to develop and improve their intellectual and critical thinking skills. Totaling 12 to 14 weeks, these courses, that fall under levels 3-to-5 on the Developmental Periods progression scale, are obligatory leadership qualifications for warrant officer, master warrant officer, and chief warrant officer positions.[33]

During recent decades, as exemplified by the previous works this article has highlighted, research indicates that communication and cognitive skills are increasingly seen as a quintessential asset in the modern soldier's 'tool box' in the Fourth Generation Warfare (4GWF) context. Unfortunately, research and observation also seem to indicate a rather constant and common weakness in such an approach to NCM education. It seems to be less about soldiers as a whole being identified as requiring such skills, but rather as being trade specific and idiomatic to the infantry, and, even more so, to special operations forces and to counterinsurgency operations. Consequently, this delineation impacts the CAF's training, the instruction and the education system whereby the teachings of such skills and knowledge have yet to find their full mark. The existing systemic and organic overlap between the political and the military spheres has yet to find its necessary corollary in the CAF's PD system.

On a continuous spectrum of training and education, starting at the very basic developmental periods given to all soldiers (DP 1), to the highest training and education levels of the system (DP5), courses, *such as* and not *limited to* anthropology, psychology, communication, sociology, and management courses, in addition to those currently offered, should be systematically taught to all soldiers of all trades and environments, if deemed practicable. By doing so, it would allow to better develop members' cognitive capacities, their cultural awareness skills, their cultural intelligence, and their general communication aptitudes throughout their careers.

Conclusion

The current context of modern armed conflicts and the future security environment require the NCM PD system, along with the individual and group training and instruction systems, to put greater emphasis upon 'soft power' and 'soft skills' in order to complement the weight of 'hard power' and combat skills. Without minimizing the fundamental importance of developing warrior skills in soldiers, it should, however, be put into perspective in light of the increased importance attributed to the cognitive skills of the soldier.

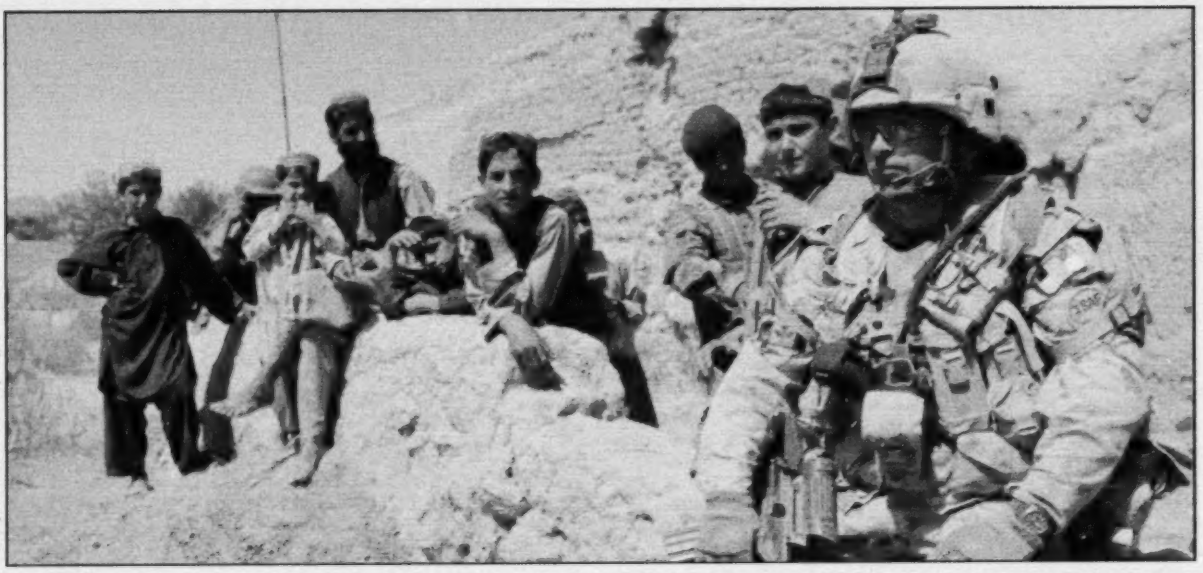
Once the preserve of officers, negotiation, mediation, and resolution of military conflicts at the tactical level are functions that NCMs have been exercising for a long time, although on an *ad hoc* basis and in an implicit way. Such functions should be recognized and formalized as part of the NCMs core skills and, consequentially, part of their education and training. By doing so, it could also help the evolving concept of 'command team' to grow stronger, for if orders travel 'from the top down,' ultimately, tactical decisions and executions rest in the hands of the section-NCMs, in essence, the on-site tactical commanders.

If the CAF wishes to have soldiers that are well-armed physically and intellectually, the institution will have to pursue even further the transformation process of its PD system, not only to its individual and battalion pre-deployment and buildup training programs, or to the elite corps of its special forces, but also by developing a common systematic approach, a core curriculum that incorporates in-depth cognitive skills, starting at the lowest developmental periods.

Future investigations and research might also find that the development and perfection of such skills for the NCMs are quintessential, not only for them to better accomplish their operational and tactical tasks, but these skills will also be key for them to better fulfill their administrative and bureaucratic functions, duties that, contrary to typical tactical and military tasks, they will be asked to accomplish during the majority of their military careers. Finally, the mastering of such skills and professional assets could prove to be quite useful when transferred and applied to civilian careers, if and when it applies.

The ethical goal conveyed by the concept of soldier-diplomat will be achieved only once it has passed the conceptual stage and when the institution has fully recognized and accepted the new professional functions to be passed on to its NCMs. In this sense, the soldier-diplomat becomes instrumental for mission success. To achieve such shift of paradigm in any meaningful way, the institution will have to instill substantial change in its *doxa* and its *habitus* in regard to the education of its members, especially the NCM corps. Only then will changes be fully institutionalized and incorporated into a modern and adapted PD system, and, consequently, be of critical importance for the resolution of conflict in a manner that is in accordance with Canadian values and interests, as well as with the CAF's ethos. Only then will the art of being a soldier-diplomat pass from an *implicit role* to an *explicit function*.

CMJ



DND photo IS2010-3019-14 by Corporal Shilo Adamson

Petty Officer 1st Class Cavel Shebib of the Royal Canadian Battle Group discusses various topics with local villagers during a patrol through their village in the Panjwa'i District, 21 September 2010.

NOTES

1. The author wishes to thank M. Robert Lummack, teacher at the *Profession of Arms Institute-Chief Warrant Officer Osside*, for his time, comments and insight.
2. For sake of clarity, this article will be generally using the concept of *Fourth Generation Warfare* (4GW) as the encompassing notion referring to post Second World War military operations.
3. Jit Rikhye, Michael Harbottle, and Bjorn Egge, *The Thin Blue Line: International Peacekeeping and Its Future*, (New Haven, CT: Yale University Press, 1974), p.267.
4. Rudolph C. Barnes, "Military Legitimacy and the Diplomat-Warrior," in *Small Wars and Insurgencies*, Vol. 4, Iss.1, 1993, pp.1-28.
5. David M. Last, *Theory, Doctrine and Practice of Conflict De-escalation in Peacekeeping Operations*, The Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, (Toronto: The Canadian Peacekeeping Press, 1997), pp. 87, 121-128.
6. Charles Krulak, "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War," in *Marine Corps Gazette* Vol. 83, Issue 1, January 1999, pp. 18-23.
7. DND, Joint *Doctrine Manual: Peace Support Operations*, B-GJ-005-307/FP-030, (Ottawa, Department of National Defence, November 2002).
8. Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, *Dishonoured Legacy: The Lessons of the Somalia Affair*, Report of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, 5 Vols., (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1997), p. 23.
9. Chief of the Defence Staff, *Duty with Honour, The Profession of Arms in Canada*, Canadian Defence Academy, (Kingston, ON: Canadian Forces Leadership Institute, 2003), p.18.
10. *Future Force. Concepts for Future Army Capabilities*, (Kingston, ON: Directorate of Land Strategic Concepts, 2003), p. 69.
11. Deborah Goodwin, *The Military and Negotiation, The Role of the Soldier-Diplomat*, (New York: Frank Cass, 2005), p. 243.
12. R.W. Walker, *The Professional Development Framework: Generating Effectiveness in Canadian Forces Leadership*, Technical Report, Kingston, ON: Canadian Forces Leadership Institute, 2006), pp. 21-24. Numerous official reports, studies and guidance will, following Walker's 2006 report, and until today, underline the importance of the five aforementioned leader elements in current and future PD system.
13. *Land Operations 2021, Adaptive Dispersed Operations, The Force Employment Concept for Canada's Army of Tomorrow*, B-GL-310-001/AG-001, (Kingston, ON: Directorate of Land Concepts and Design, 2007), p. 24.
14. William J. Durch and Madeline L. England, "The Purposes of Peace Operations," in *Robust Peacekeeping: The Politics of Force*, (New York: New York University – Center on International Cooperation, December 2009), p.44.
15. *Ibid.*
16. Francis Clermont and André Séguin, "The Art of being a Soldier-Diplomat. The Experience of Canadian Non-Commissioned Members in Cyprus", Non-Commissioned Members Professional Development Centre, Department National Defence, 2010, video-documentary, 55 minutes.
17. Karen Davis, (ed.), *Cultural Intelligence and Leadership, An Introduction for Canadian Forces Leaders*, (Kingston, ON: Canadian Defence Academy Press, 2010), p. 157.
18. Dr. Emily J.Spencer, *Solving the People Puzzle: Cultural Intelligence and Special Operations Forces*, (Toronto: Dundurn Press, 2010), p. 192.
19. Ryan Cormier, "Crossing the language divide in Afghanistan," in *National Post*, 14 February 2011, at http://www.nationalpost.com/news/world/afghanistan/Crossing+language+divide+Afghanistan/4276051/story.html, accessed 25 October 2013.
20. Major Charles Bolduc and Captain Jean Vachon, " Making Strides at the Heart of the Insurgency," in *The Canadian Army Journal*, Vol. 13.2, 2010, p. 45, at http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/dn-nd/D12-11-13-2-eng.pdf, accessed 28 October 2013.
21. Conference given by Captain Jérémie Verville at the Collège militaire royal de Saint-Jean, 16 March 2011.
22. Information communicated to the author by soldiers that were part of to 2R22eR BG/Task Force 1-09 operating under the International Security Assistance Force (ISAF).
23. Bolduc and Vachon, p. 55.
24. Radio-Canada, *Le Téléjournal*, 28 September 2010.
25. Richard Bray, "The Battlespace of Culture: Mapping the Human Terrain," in *Vanguard*, December 2010-January 2011, at http://vanguardcanada.com/the-battlespace-of-culture-mapping-the-human-terrain/, accessed 30 October 2013.
26. Chris Thatcher, "Specializing for Land environments," in *Vanguard*, April-May 2011, at http://vanguardcanada.com/specializing-for-land-environments, accessed 30 October 2013.
27. Bray.
28. North Atlantic Treaty Organization, *ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance*, International Assistance Force Head Quarters, Kabul, Afghanistan, 27 August 2009, at http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf, accessed 30 October 2013.
29. Defense Intelligence Agency, Joint Military Intelligence Training Centre, *AFPAK Foundation Participant Book*, AFPAK Course, Regional Expertise Qualification Program, 2009, p. 209.
30. US Army TRADOC Cultural Centre, *Army 360 Cultural Project*, InVism Incorporated, Combat Film Productions, Quest Pictures LLC, 2008. For more information on the product: http://www.invism.com/projects/software-applications/army-360-immersive-cultural-simulation/army-360-immersive-cultural-simulation.html, accessed 30 October 2013.
31. Chief of the Defence Staff, *The Canadian Forces Non-Commissioned Member in the 21st Century: Detailed Analysis and Strategy for Launching Implementation (NCM Corps 2020)*, Ottawa, 2002.
32. Chief of the Defence Staff, *Shaping Future Canadian Defence Strategy 2020, Shaping the Future of Canadian Defence: A Strategy for 2020*, Ottawa, 1999.
33. For complementary information on the NCM PD system and the NCMPDD, see Maxime Rondeau and Lisa Tanguay, "What Education Should Non-Commissioned Members Receive?" in *Canadian Military Journal*, Vol. 13, No.3, Summer 2013, at http://www.journal.forces.gc.ca/vol13/no3/page49-eng.asp, accessed 30 October 2013.

DND photo KN2014-425-109 by CFB Kingston Base Photo

The Vimy Training Quarters in Kingston is a three-storey, 5160 square metre military residential building, modeled as a modest hotel, and it is an example of a DND Green Globes Building.

An Investigation into Sustainable Building Evaluation Strategies for Use within the Canadian Armed Forces and the Department of National Defence

by Nicholas Vlachopoulos and Tina Basso

Major (ret'd) Nicholas Vlachopoulos, PhD, CD, PEng., PE(Gr), *is an Assistant Professor in the Department of Civil Engineering at the Royal Military College of Canada in Kingston, Ontario.*

Tina Basso, M Sc., *is a Research Associate with the Royal Military College Green Team.*

Introduction

The purpose of this article is to provide a critical analysis of appropriate green building/sustainable development strategies for new construction and large renovation projects, and to examine their suitability for the Canadian Armed Forces (CAF) and the Department of National Defence (DND). Green/sustainable will be used to describe the infrastructure under analysis, as the two terms 'green' and 'sustainable' are used interchangeably in relevant literature. Green building/sustainable development strategies are those which address the environmental, social and economic aspects of a building in an attempt to lessen the negative impacts of the infrastructure. This investigation outlines the challenges of achieving current mainstream green/sustainable building accreditations due to the unique operating environments within the CAF. These unique environments include infrastructure in the Arctic, isolated areas, and overseas. These challenges require solutions which are specifically designed for implementation within the CAF, and not simply solutions which have been 'imported' from similar industries. As such, a proposed DND Sustainability Standard is outlined to assist the CAF in achieving the objectives of green/sustainable building initiatives without compromising the ability of DND/CAF to carry out regular activities. The two research areas that were investigated are:

- What are the unique requirements of the CAF with regard to green/sustainable buildings? (Part 1); and,
- What should be implemented in a sustainable development strategy for the CAF in order to achieve green/sustainable building objectives? What are the constraints of current DND policy, and how can those constraints be overcome? (Part 2)

These questions were investigated in order to illustrate the importance for the DND to consider implementing green/sustainable building strategies that are specific to DND and may be lacking in current rating systems, which would, in turn, create a Sustainability Standard; one that is more representative of the type of infrastructure DND owns and operates. The recommendations would be used to assist with the development of best practices and policies within DND with regard to green/sustainable building processes.

The scope of this study looks only at new construction within the CAF to provide insight into the DND's decision behind mandating the use of LEED and Green Globes over other rating systems, and to establish criteria that should be included into a building assessment system, based upon the unique requirement and operations of the DND/CAF.

Background

With concern growing in regard to global warming and the depletion of the Earth's resources, a new focus upon environmental sustainability has arisen throughout the world. DND is the largest building owner in the federal government by *quantity* (i.e., number of buildings), holding more than 43 percent of the federal inventory. Installations exist in every province and territory, and are located in 217 cities/municipalities.[1] Under the purview of the *Canada First Defence Strategy*, over the next 20 years, DND will replace 50 percent of its existing infrastructure. Considering that the DND possesses some 21,000 buildings, 2.25 million hectares of land, 5500 kilometres of roads, and 3000 kilometres of water, storm, and sewer pipes, it can be said that the activities of the DND will impact the whole of Canada[2] (Figure 1). These impacts may also translate into international concerns, as many of the issues are trans-boundary by nature (i.e. air quality).

Implementing a green building strategy into policy can achieve many savings, and if properly designed, it can achieve many positive results. However, meeting the requirements of the 2010 Federal Sustainable Development Strategy (FSDS) and the 2006 DND Sustainable Development Strategy (DND SDS) to achieve accreditation within generic green/sustainable building systems has proven to be a challenge, due to the suite of special purpose infrastructure possessed by the Department and the CAF, as well as the nature of CAF operations; both domestically and overseas.

"With concern growing in regard to global warming and the depletion of the Earth's resources, a new focus upon environmental sustainability has arisen throughout the world."

Uniqueness of the DND

The following is a list of aspects related to the CAF/DND that make it unique from other commercial, office, or industrial facilities. This uniqueness poses many challenges.

- Infrastructure spans large geographic areas across Canada, including diverse climates and topography;
- High turnover rates among personnel working on the bases (posting occurs on average approximately every 2-3 years);
- A wide spectrum of specialized buildings, i.e., simulation centres, defence labs, indoor firing ranges, hangars, wash bays, and so on;
- Variety of buildings all on the same base, which must be addressed with a uniform rating system;
- Usage of public funds, requires transparency in spending;
- Adjacent areas around buildings may be used for training purposes;
- DND owns a lot of older infrastructure that needs to be replaced efficiently;
- Building longevity insinuates that the building usage will change over the course of its lifetime;
- Remote/isolated satellite facilities; and
- Structure of DND complicated. Many departments involved in infrastructure development.

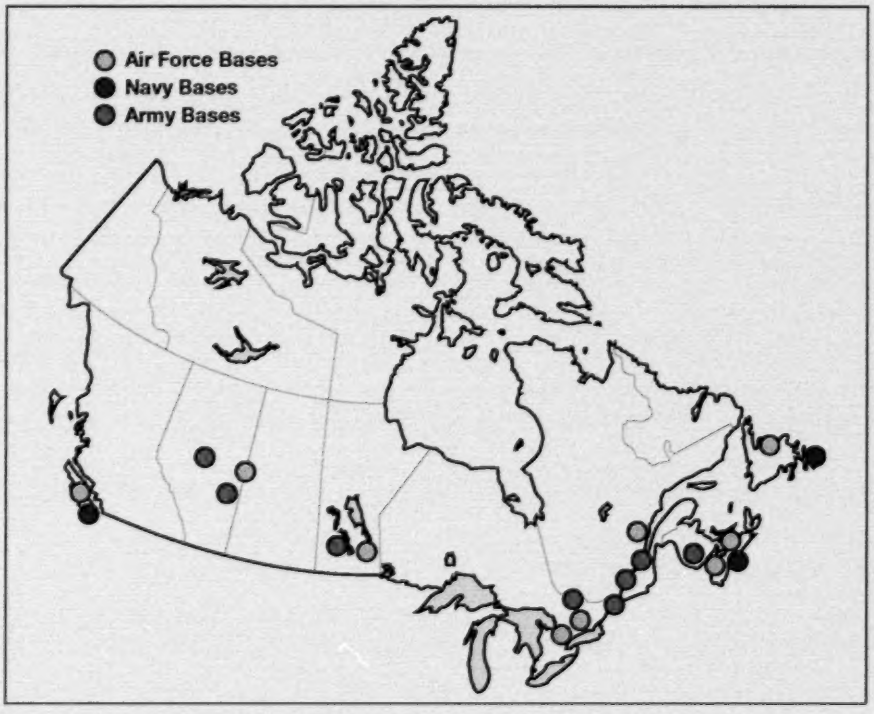


Figure 1: Current Infrastructure Projects for the DND

History of Green/Sustainable Buildings

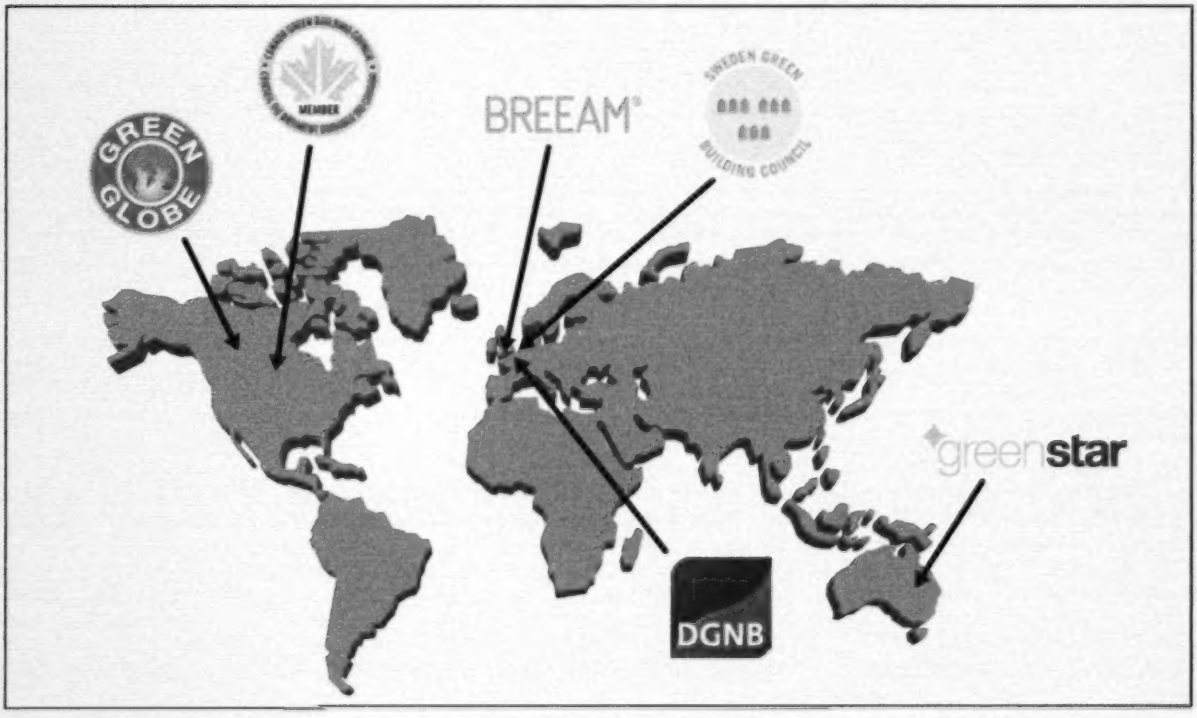
Green Buildings are not a new phenomenon. According to Smith *et al.*,[3] there were several buildings erected in the 19th and early 20th Centuries that integrated sustainable designs. After the Second World War, it was believed that, due to the abundance of cheap fossil fuel, building styles did not reflect energy efficient designs. It was not until the environmental movement of the 1970s that environmentally-conscious building designs became the focus.

Under the umbrella of sustainable development, the 1980s brought on a resurgence of green building discussions. The first environmental certification system was introduced in 1990 in the United Kingdom: the Building Research Environmental Assessment Method (BREEAM), and it was brought to Canada in 1996. In the U.S., the U.S. Green Building Council (USGBC) introduced its own rating system in 1998: Leadership in Energy and Environmental Design (LEED). In 2004, the Green Building Initiative (GBI) adapted the Canadian version of BREEAM through the creation of Green Globes, and began distributing it in the U.S. market in 2005.[4] Since that time, various other countries have adopted national Green Building Strategies (Figure 2).

Building Rating Systems were created to assess the negative consequences infrastructure has upon society by evaluating the infrastructure performance in a number of areas, i.e., energy consumption, waste production, indoor air quality, and so on, in order to improve efficiency. They are used as a tool to track performance and to provide building owners and developers with a guide to assist in building more sustainably. Based upon information from the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), if the approach to constructing and operating buildings remains as the status quo, there will be major economic and environmental repercussions.[5] Building Rating Systems provide a way for continually updating practices and procedures to ensure continual improvement and innovation.[6] Green buildings are a term of the past, evolving into sustainable buildings, and the DND should follow suit. The following sections will refer to environmentally, socially, economically, and culturally sound buildings as 'sustainable.'

Sustainable Development and the Department of National Defence

There are several Directive Orders within the CAF that require sustainable and environmentally friendly activities/practices/procedures within all facilities owned and/or operated by the CAF. However, there is one document in particular that contains the necessary requirements to assist the CAF with modifying its practices with regard to new construction of buildings and major renovations. In 2003, DND, in its Sustainable Development Strategy (SDS) 2003, outlined a target (D1) to integrate the green building concept into the design process by having a percentage of eligible new building projects incorporate the green building concept. This target, although vague in nature, was a very important first step towards integrating green engineering into DND. The 2006 version of the SDS has taken the green building objective a step further with Strategic Commitment 2.1 (SC.2.1). This initiative aims to expand the integration of the green building concept into the total design process by ensuring that all new building projects incorporate green building concepts. This latest initiative has set goals for projects valued at over $10 million to achieve a LEED 'silver or better' standard, and for projects valued at under $10 million to achieve a Green Globe '3-out-of-5 or better' standard. Currently, there is no available information substantiating the DND's decision to adopt LEED and Green Globes rating systems, aside from the fact that they are widely used in North America.



Authors

Figure 2: Selected Green/Sustainable Building Systems around the World

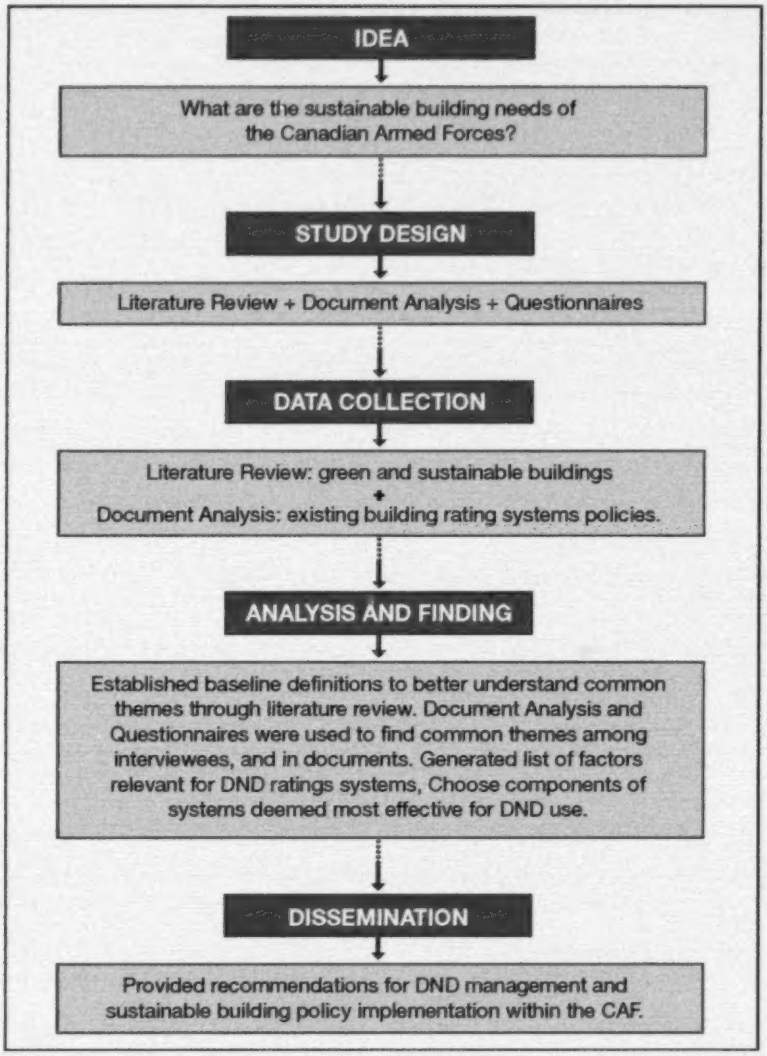


Figure 3: Mixed-Method Research for CAF Research Project

Research Methods

Triangulation (a type of Mixed-Method Research) is an approach typically used for military strategy, surveying, mapping, and navigational purposes. Triangulation in the realm of social sciences implies the use of multiple methods of research to ascertain a more accurate analysis of social phenomena.[7] Triangulation was specifically useful for this research, as it provided the opportunity to gain information about the current status of green buildings within the CAF, and feedback and recommendations from personnel associated with the issues surrounding green buildings, as well as comparisons to existing rating systems. This allowed the research to determine something important and useful about the status of Green Buildings within the CAF. This methodology included the activities associated with the qualitative research design process found in Figure 3.

> "The literature review examined existing theoretical academic literature on the topics of green buildings and sustainable buildings, and the relationship between those concepts and rating systems."

Triangulation has proven to provide many benefits when attempting to obtain reliable information. It can assist with eliminating biases, and it allows for a degree of cross-checking.[8] It is an approach used to refine, broaden, and strengthen conceptual linkages, and it allows researchers to approach the subject with perspectives differing from their own perceptions.[9] A Literature Review was conducted in order to help define relative concepts. It also assisted in the construction of the interview guide and established the set of categories and relationships that the interview must investigate.[10] A document analysis was performed to gain insight into existing sustainable building rating systems, and policy documents were analyzed for ideas that would be most applicable and useful to the CAF. The last step in data collection was execution of long/semi-structured interviews, which provided the opportunity for in-depth insight into the issues at hand.[11]

Literature Review

The Literature Review was conducted in order to provide a background and baseline for the study. Definition of relevant concepts were sought out to help provide a clear understanding of the research objectives, as well as a baseline for the study design. Also, it ensured that there was consistency throughout the report by establishing definitions of pertinent concepts within the context of this research, i.e., green vs. sustainable buildings. The literature review examined existing theoretical academic literature on the topics of green buildings and sustainable buildings, and the relationship between those concepts and rating systems. Search engines and library catalogues were perused using the aforementioned key words.

Document Analysis

The second part of the methodology consisted of an analysis and evaluation of existing green building rating systems. These rating systems included: LEED, Green Globes, DGNB, Green Star, BREEAM, and the Swedish Green Building Rating Tool. The six systems used for evaluation were based upon:

- Their prominence within North America (requirement of DND);
- Usage within countries of similar climate/geography;
- Second-generation systems;
- Utilization within a Military System; and,
- International Popularity.

Factor	Rating System of Choice
Administrative	
Flexibility of Criteria	Green Globes
Performance vs. Prescriptive indicators	Green Globes
Third-Party Verification	All
Integrated Design Process	BREEAM
Lifecycle Analysis	DGNB
Greenhouse Gas Emissions	
Reduction in Energy Usage in Buildings	BREEAM
Vehicles: Reduction of GHG from Vehicle Emissions	LEED
Encouragement of Virtual Meetings	N/A
Water Quality	
Reduction in Water Usage	Green Star
Human Health Consideration of Water	Swedish Rating Tool
Wastewater Management	Green Star
Materials and Resources	
Waste Reduction	DGNB
Recycling/Separation of Operational Wastes	BREEAM
Green Procurement	Green Globes
Recycling e-waste	N/A
Indoor Environmental Quality	
Air Quality	LEED
Indoor Temperature Controls	BREEAM
Odourless and Low Emissions Products	Green Star and LEED
Acoustic Comfort	BREEAM
Indoor Design	DGNB
Views	LEED
Lighting Controls	LEED
Site Selection	
Regional Consideration	DGNB
Environmental Integrity of the Site	BREEAM
Location to Amenities	DGNB
Security	N/A
Social/Cultural Aspects	
Cultural Sensitivity	DGNB
Social Impact on Adjacent Properties/ Architecture	Green Globes and DGNB
Operation/Maintenance/Education	
Monitoring	N/A
Commissioning	BREEAM
Education	N/A
Employee Awareness	Green Globes
Training	BREEAM
Flexibility of Building Use	DGNB
Measurement and Verification	DGNB
Building Durability	DGNB
Economics	
Life Cycle Cost Analysis	BREEAM and DGNB
Innovation	
Innovation	All

Authors

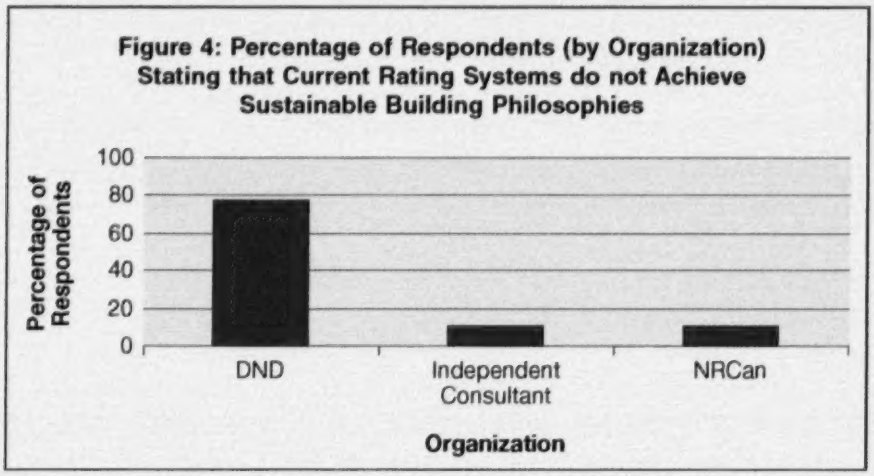
Table 1: Evaluation Factors to be Included in the proposed DND Sustainable Development Rating System.

Each of these systems was analyzed, based upon criteria included in the evaluation categories, types of indicators, weightings, and overall applicability to the CAF. Table 1 provides a cross-comparative analysis of the evaluation criteria thought to be relevant, based upon the combined results of the literature review, interviews, and observations, and to determine which rating system best addressed those specific criteria or issues. The chosen criteria were based upon applicability and relevance to the CAF, as well as to whether or not they, in fact, had a substantial impact upon the social, economic, or environmental aspects of the buildings. Indicators were selected if they said something substantial. These elements of the criteria are then suggested to be used in the Sustainable Development Strategy for the CAF. In addition to existing rating systems, other relevant documents were examined for information they provided on the state of green buildings in Canada, as well as the national policies relevant to the federal government.

Long Interview/ Semi-Structured Interview

This phase of the methodology consisted of interviews with relevant personnel within the federal government, private companies, and those who have experience or knowledge related to the subject of green buildings. Nine participants were members of the CAF, two were DND civilians, two were independent consultants, one was a LEED member, one was a Green Globes member, and three were participants from Natural Resources Canada. These individuals can all be considered subject matter experts in a particular discipline associated with green buildings. The participants were interviewed to determine how the CAF can best achieve its sustainability targets with respect to the construction of buildings. Semi-structured interviews were selected as the mode of information gathering from respondents, due to the complexities and sensitive nature of the research topic, as it still allowed for flexibility in a collaborative communication process.

Between October 2011 and April 2012, 18 interviews were conducted. These included one focus group, four in-person interviews (including the focus group), 12 telephone interviews, and two interview guides e-mailed electronically.



Each of the verbal interviews lasted between 25-60 minutes. In addition to the data collected, the participant's professional background, setting, and the manner in which the questions were delivered were also taken into consideration.[12] Participants were chosen based on their positions held within relevant government bodies (DND, NRCan, and so on), or private companies (LEED, GG, and so on). As well, using the 'snowball' techniques described by Berg,[13] several of the participants were selected for interviews based on recommendations from co-workers or industry associates. Following this guide, ensured that:

- personnel associations and cultural biases were identified;
- interview procedures were conducted in a way as to obtain as much accurate information from the participant as possible;
- participants' experience was positive; and
- the data collected was synthesized and analyzed properly.

Results

This section contains the numerous results from the data that were collected and analyzed as part of this research undertaking. The analysis of the data collected by the triangulation approach[14] is divided into two sections, each addressing one of the research questions. These results identify all the major themes reflected by the interviews and supporting literature, regarding the essential components of a DND-specific building rating system, as well as challenges of implementing green/sustainable policies into the CAF. These results were compiled based upon the researcher's data collected, and research into the specific operations and needs of the DND. In support of this overall objective, the results cited herein are the main results as determined through the rigorous methodology that has been applied in this research study.

Results – Part 1

Part 1 addresses the first research question and presents the results: What are the unique requirements of the CAF with regard to green/sustainable buildings? This first question aims to determine the needs of the CAF with regard to a sustainable building strategy. Figure 4 indicates the proportion of respondents who do not believe that the application of current building rating systems achieve the intended savings, or properly fulfill sustainable building philosophies. Of these respondents, an overwhelming majority are DND personnel. This indicates that within DND, the manner in which infrastructure is currently being managed is felt to be unacceptable.

Based upon interviews and supporting literature, the following section describes a series of factors that are believed to be important for inclusion in a DND specific sustainable building rating system. These factors were then compared against current ratings systems, and evaluated by the way in which these rating systems applied that factor. An existing rating system (and subsequent credit/criterion) was selected that best applied each of the factors highlighted through the research (interviews, literature, and researcher's experience). The parameters of the existing rating system credit/criterion selected were based upon their applicability to the military, ease of use/implementation, and perceived environmental, social, and economic benefits.

Based upon the conclusions drawn from Table 1, it is evident that there is not one rating system that provides DND with all the required factors/criteria in order to effectively address sustainability within their infrastructure. Table 2 further summarizes the total number of factors each system was determined to best address the needs of the DND.

Results – Part 2

This section addresses the second research questions: What should be implemented in a sustainable development strategy for the CAF in order to achieve green/sustainable building objectives? What are the constraints of current DND policy, and how can those constraints be overcome?

Rating Systems	Number of Factors
LEED	5
Green Globes	5
GreenStar	3
BREEAM®	9
Swedish Building Rating Tool	1
DGNB	11

Authors

Table 2: The total number of factors each system most effectively addressed.

Cited Issue	Action Required
Short-term polices regarding Isustainable development	Consideration of high turn-over rates, and long-term budgets.
Lack of ownership and accountability	Requirement of executives and directors to have their end of year assessments affected if they are not implementing sustainable practices.
Lack of spending on pilot projects and research and development	Long-term budgets.
Lack of Training and Education	Ensure clarity of policies and provide training programs to ensure proper execution of tasks.
Lack of Communication	Creation of policy must consider all factors of building design and user group requirements. Communicate requirements to all levels and between departments (green building policies should be shared between Environment and infrastructure).
Unclear Objectives	Ensure all parties understand terminology and concept in policies and plans. Requirement of consistent monitoring and re-evaluation of policies.
Not flexible	Create a policy flexible enough to include both large and smaller infrastructure projects.
Lack of Incentives	Provide incentives for managers and directors to implement sustainable building strategies.

Authors

Table 3: Issues and Required Actions for DND Building Management Plans.

Challenges of implementing sustainable building strategies within DND were raised, due to the current practice and structure of the CAF. Any policies created within DND must account for its unique command structure as it will have a direct influence upon operations and an influence upon all long-term aspects. The command structure is based upon making quick and efficient decisions, and when there is a five-year or a ten-year sustainability plan, the current structure is limited in terms of addressing that issue, i.e. the posting system. Issues and recommendations to mitigate these issues to make strategies more effective are summarized in Table 3.

The results in Part 1 of this section were used to help identify the most significant building rating problems, as well as to highlight areas that require the most attention in order to minimize the environmental effects of a building. National objectives and legal requirements were also used to showcase the areas of sustainable building tools that policy developers and sustainable building users find most important. However, sustainable building tools cannot stand alone, and must be part of a wider sustainable building policy initiative through the DND.

Conclusions / Contributions

The objectives of this study were to address the following research questions:

- **Part 1** – What are the unique requirements of the CAF with regard to green/sustainable buildings?; and,
- **Part 2** – What should be implemented in a sustainable development strategy for the CAF in order to achieve green/sustainable building objectives? What are the constraints of current DND policy, and how can those constraints be overcome?

Conclusions – Part 1

The unique nature of the CAF and its Sustainable Development (SD) policies and practices were fully referred to previously in this article. The results of the interviews of the DND personnel, federal employees, and relevant experts further defined the unique requirements and policy of the CAF in this regard. Examining buildings within an SD framework from the macro-scale (holistically) to the micro-scale (CAF specific), the authors investigated the development of current sustainable building rating systems and strategies. The authors' research has contributed to the examination of current green/sustainable building rating systems and their widespread application. The trends and themes that were thoroughly examined and determined helped contribute to the academic discourse in the field of sustainable buildings assessment. The results (i.e. the most viable and relevant components (or cited factors) of a variety of rating systems in regard to green building and sustainable development concepts) reiterate the fact that proper critical analysis, and a trans- disciplinary approach is required for selecting the most optimal rating system indicators and criteria, especially for use by the CAF and DND, with their stated unique requirements. The aim was to tackle and suggest a solution for a 'real-world problem,' as the tool should be used to improve the performance of buildings. Scientific knowledge from many fields needs to be collated and analysed in order to extract the most important aspects to be considered in the tool. In addition, appropriate policies and support are required to foster the progress of sustainability strategies. The following conclusions can be drawn from the results of this research:

- The unique needs of the DND were identified and investigated as to how this uniqueness affects the application and effectiveness of rating systems (Summary provided in Table 2);
- Core, Relevant SD factors/criteria were determined through a thorough, comprehensive, and international selection process that could be used as the foundation for a proposed DND sustainable buildings rating system;
- A sustainable development framework was established;
- Areas of improvement with regard to SD for DND infrastructure were identified; and,
- Research addressed shortcomings and proposed sustainable building policy protocol.

Conclusions – Part 2

This research incorporated the relevant concepts of SD by addressing the components of the sustainability which highlights the applicability of these frameworks to the built environment, and their usability for practical purposes. The cited factors that were chosen and substantiated by the authors have the potential to become the standard through which SD can be not only evaluated, but practised through implementation. It also illustrates the potentialities for the framework to be used as a design tool, aiding in the mobilization of these concepts of sustainability from policy into practice. Obtaining sound feedback and input to the CAF and the DND, can, in turn, be introduced at the federal level. This can be accomplished through the creation of a DND-specific Sustainable Building Strategy. Policies which aim to advance the use of sustainability concepts within infrastructure practices should use these concepts when designing policy, and not just for the design of infrastructure itself. The current CAF LEED and Green Globes policy certainly have their shortcomings in this regard. This research has illustrated the need to re-evaluate the method of policy creation within the DND, to include more relevant and further reaching concepts of sustainability.

"Obtaining sound feedback and input to the CAF and the DND can, in turn, be introduced at the federal level."

CMJ

iStock.com photographer 3431photo #825723

NOTES

1. Department of National Defence. *The National Defence Sustainable Development Strategy: 4th Iteration* (Art Direction ADM(PA) DPAPS). (Ottawa: Canadian Government Printing Office, 2006.
2. L. Craig, L., 'Good to be Green,' in *The Maple Leaf*, Vol. 13, No.19, p.4.
3. T.M. Smith, M. Fischlein, S. Suh, & P. Huelman, Green Building Rating Systems: A Comparison of the LEED and Green Globes Systems in the US. University of Minnesota. 2006.
4. *Ibid.*
5. R. Reed, A. Bilos, S. Wilkinson, & K.W. Schulte, "International Comparison of Sustainable Rating Tools," in *Journal of Sustainable Real Estate*, Vol.1, No.1 (2009), pp. 1-22.
6. *Ibid.*
7. W. Cox & J.H. John, "Triangulation," in *Encyclopedia of Case Study Research*. (Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2009), p. 496.
8. P. Kennedy, 'How to Combine Multiple Research Methods: Practical 'Triangulation,' in *Johnny Holland Magazine*, 2003.
9. B.L. Berg, *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. (Long Beach, CA: Allyn & Bacon, 2001).
10. G. McCracken, *The Long Interview*. (Newbury Park, CA: SAGE Publications, 2003).
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*
13. Berg.
14. Kennedy.

DND photo AR2011-0087-33 by Major Glen Pasant

Left-to-right, RCMP Chief Superintendent Everett Summerfield, General Sher Karimi, Chief of the Afghan National Army General Staff, Philip MacKinnon, Acting Head of Mission at the Embassy of Canada in Kabul, and Brigadier-General Jean-Marc Lanthier from ISAF Headquarters, salute during the Remembrance Day ceremony, 2011, held at the Canadian Embassy in Kabul.

Past, Present, and Future: The Evolution of Canadian Foreign Intelligence in a Globalized World

by Michael Tierney

Michael Tierney *holds an MA from the University of Waterloo specializing in Conflict Studies. He has performed research on a variety of security-related topics, and has presented material to members of the Canadian Network for Research on Terrorism, Security, and Society. His primary research interests include Canadian intelligence, security, and counter-terrorism policies, practices, and operations since 2001.*

Introduction

Canadian foreign intelligence has been a topic of debate among foreign policy and security scholars since the end of the Second World War.[1] Since 1945, the most contentious issue within this discussion has been whether Canada should establish a foreign intelligence agency which collects human intelligence (HUMINT) similar to the American Central Intelligence Agency (CIA), the British Secret Intelligence Service (MI6), or the Australian Secret Intelligence Service (ASIS). To this point, Canada has not instituted such an agency, even though the idea received notoriety as recently as 2006 when the Conservatives included a Canadian Foreign Intelligence Service (CFIS) in their election platform.[2] The second most controversial issue has taken root in the debate with respect to where a CFIS would most appropriately fit within Canada's existing security and intelligence community. Many scholars argue that a CFIS would most appropriately be housed within the Department of Foreign Affairs, Trade, and Development (DFATD) as a standalone agency, with fewer stating that it could be a good idea to broaden the Canadian Security Intelligence Service's (CSIS) mandate to include a robust foreign HUMINT collecting responsibility.[3]

While the subject of Canadian foreign intelligence has faced periodic review, scholars maintain that the literature focusing upon foreign intelligence in Canada is fairly limited.[4] In addition, Commander Ted Parkinson, an Intelligence Officer in the Canadian Armed Forces (CAF), has stressed the need for more knowledge, understanding, and engagement on the topic of intelligence in Canada.[5] In this way the field is relatively open to scholarly discussion. The purpose of this article is to examine Canada's previous and current foreign intelligence capabilities, and to analyze how

Canadian foreign intelligence has changed and will continue to change in the future. In doing so, the article will add to the literature on Canadian foreign intelligence, supply an outline of Canada's foreign intelligence structure and capabilities, and provide an outlook for Canadian foreign intelligence moving forward.

The article is organized into three parts. First, the literature on Canadian foreign intelligence is briefly reviewed. Second, there is discussion of Canada's previous and existing foreign intelligence structure, capabilities, and operations. Finally, there is an assessment of how Canada's foreign intelligence capabilities have changed in the post-9/11 era, and an analysis of how they might change in the future.

Literature Review

The existing literature on Canadian foreign intelligence primarily discusses whether Canada needs an expanded foreign intelligence presence, particularly in the area of HUMINT collection. Proponents and opponents of a CFIS have been debating the merits and pitfalls of foreign intelligence since at least the end of the Second World War. While this debate has lasted for decades, the context in which it occurs has changed considerably as the security environment has changed from one defined by Cold War to one defined by terrorism and the globalization of security threats. Therefore, it is important to review the most recent literature on the subject in order to contextualize the current affairs of foreign intelligence in Canada.

"The existing literature on Canadian foreign intelligence primarily discusses whether Canada needs an expanded foreign intelligence presence, particularly in the area of HUMINT collection."

In 2002, Martin Rudner, Emeritus Professor at Carleton University's Norman Paterson School of International Affairs, argued that a CFIS was required to serve Canadian national interests as it would help advance Canada's geo-strategic, economic, military, scientific, technological, environmental and social policy goals.[6] Additionally, he emphasized that Canada needed its own HUMINT because it would give the government a full range of intelligence in dealing with global threats.[7] In this manner, Rudner not only supported the expansion of Canadian foreign intelligence, but also advocated that Canada develop HUMINT capabilities in order to deal with the globalization of security threats. In the immediate post-9/11 era, Rudner reasoned that Canada needed to improve its foreign intelligence abilities in order to adequately secure itself and its interests. And yet, Rudner only began to bring the debate about a CFIS into the post-9/11 period.

Richard James Kott and Jerome Mellon also argued in support of a CFIS in the immediate aftermath of the 2001 terrorist attacks. According to both, Canada required its own foreign HUMINT for political, economic, and defence purposes, as well as for

Reuters 911SPT01/Stringer

counter-terrorism efforts. Kott specifically argued that Canada did not have the appropriate means to monitor terrorist groups of significant interest to its national security.[8] He was also fearful that Canadian sovereignty would deteriorate as Canada became more reliant upon the US for intelligence support, which would eventually lead to Canada becoming perceived as a security liability.[9] In addition, he felt that a dedicated and professionalized service would more successfully gather information required to protect national security in comparison to existing intelligence arrangements.[10] In this way, Kott contended that Canada did not have the foreign intelligence presence needed to protect Canadian security and interests. Mellon made similar arguments to Kott, but specifically noted that by developing foreign HUMINT Canada could more competitively negotiate trade deals, maximise limited CAF resources, more successfully monitor the proliferation of uranium and nuclear technology, and more effectively combat terrorism in order to protect itself and its allies.[11] Thus, Mellon claimed that a CFIS would be cost-effective and would increase Canada's international standing and national security. In this way, both Kott and Mellon agreed with Rudner's analysis that Canada had a number of strategic reasons for implementing a HUMINT-based CFIS.

In 2006, Reid Morden, the former Director of CSIS (1988-1992) and Deputy Minister of Foreign Affairs (1991-1994), contended that a CFIS would give Canada "a unique Canadian perspective on intelligence gathered by itself and by allies," and that a "CFIS would allow Canada to collect information based on its own priorities."[12] Therefore, an increased foreign intelligence presence would protect Canada's sovereignty and allow Canada to make decisions based solely in its national interest. Similarly, Ted Parkinson asserted that with a CFIS Canada would achieve greater independence in its foreign policymaking, pursue intelligence operations for its own ends, alleviate dependence on the biased intelligence of allied states, gain a useful bargaining chip when trading information with other countries, and improve overall governmental situational awareness in policymaking and international negotiations.[13] In this way, proponents of a CFIS have given several reasons to support the expansion of Canadian foreign intelligence. Much of their reasoning is based upon improving the security, sovereignty, competitiveness, and international standing of Canada, and it aligns with the traditional thinking of other western countries. However, some scholars have argued against the establishment of a CFIS and their opinions have undoubtedly carried weight over the last half-century.

The Canadian Press/Ron Poling

Then-CSIS Director Reid Morden testifying in the House of Commons, October 1989.

Yet, Canadian academic, historian, and former foreign service officer Daniel Livermore has criticized the idea of a CFIS arguing that the amount of information collected by such an agency would be small in comparison to the information Canada already has access to through open sources and diplomacy, or supplied by the intelligence services of allied states.[14] Additionally, he has asserted that "although maintaining Canada's network of diplomatic missions is not cheap, the covert collection of intelligence tends to be considerably more expensive" and that Canadians should not "assume that [they] could even get useful new information with greater investments in intelligence machinery [because] certain information is inherently difficult to obtain."[15] From Livermore's perspective, Canada already has sufficient arrangements in place to meet its intelligence needs. Furthermore, a CFIS would be financially expensive with little return on investment in the form of new intelligence. Thus, Livermore maintains that Canada should not expand its intelligence capabilities to include foreign HUMINT.

Paul Robinson has also questioned whether a CFIS would produce sufficient intelligence to give Canada a truly independent foreign policymaking tool.[16] He has additionally noted that Canada's biggest concern is 'home-grown' terrorism, and not terrorist threats coming from overseas.[17] Moreover, he has warned that "foreign espionage comes at a diplomatic cost and could result in illegal activity abroad."[18] Therefore, Robinson contends that Canada does not need to worry about establishing a CFIS because it would more likely result in the loss of Canada's international reputation than increase its security and independence in foreign policymaking.

Livermore's and Robinson's concerns have helped build a strong enough case against a CFIS over the last half-century that Canada has not established such an agency to date. However, proponents of a CFIS have rebutted these points in recent years.

For instance, Ted Parkinson and John Thompson have downplayed concerns with respect to the potential diplomatic costs of a CFIS. Parkinson maintains that any diplomatic costs can be overcome with time and good management.[19] Thompson points out that several intelligence agencies do not even believe that Canada does not have its own foreign intelligence service.[20] Therefore, it would not hurt Canada's reputation if it decided to establish a CFIS. Furthermore, while Thompson acknowledges that Canada does have some ability to collect foreign intelligence through existing departments and agencies, he also opines that these institutions are limited in scope and are constrained by mandate and available resources.[21] Thus, some concerns pertaining to a CFIS may be unwarranted, and he believes it is still in the country's best interest to establish a foreign HUMINT presence.

Scholars have also debated where a potential CFIS would most appropriately fit within Canada's existing security and intelligence community. While this debate is more limited compared to the debate about whether Canada needs a CFIS at all, there are generally two suggestions brought forward: 1) create an independent agency which is operationally housed in the Department of Foreign Affairs; and 2) expand the CSIS mandate to collect foreign HUMINT. The first option is typically more popular among scholars, but there are pros and cons to both.

"Scholars have also debated where a potential CFIS would most appropriately fit within Canada's existing security and intelligence community."

Reid Morden supports either option, but notes that the blending of security and foreign intelligence into the CSIS mandate would be controversial since western countries have traditionally divided those responsibilities between two separate agencies.[22] However, Morden acknowledges that recently there have been significant changes in the thinking regarding intelligence practices. In particular, new models of blended intelligence services are appearing in countries like New Zealand and the Netherlands, due to the overlap between security and foreign intelligence in an era of heightened concern about globalized terrorism.[23] In this manner, it is becoming normal for countries to combine responsibilities into one agency. As Canada already has a security intelligence service, it may be suitable to simply broaden its mandate.

Daniel Livermore argues against the expansion of the CSIS role. In his opinion, if Canada is going to expand its foreign HUMINT capabilities it should "…set up a Canadian foreign intelligence agency on an appropriate legislated basis, with its own budget and director, under the appropriate minister and as part of the appropriate department [DFATD]."[24] Moreover, Livermore asserts that the worst decision would be to broaden the CSIS mandate, because it would "…produce the least amount of useful information for the most cost and would create the greatest potential for embarrassment to Canada."[25] Therefore, while Livermore is opposed to the creation of a CFIS altogether, the best of the remaining options is that Canada establishes a CFIS within DFATD, rather than CSIS.

Similarly, Richard Kott expresses concern about a possible broadening of the CSIS role. He states that CSIS is known internationally as a security intelligence service, and if it were to gain an expanded foreign intelligence mandate, suspicions could arise with respect to the nature of CSIS' activities. Increased suspicion would then make it more difficult for CSIS to collect accurate intelligence abroad and could also negatively impact Canada's foreign standing.[26] Kott also argues that CSIS is bound by Canadian law, as it is predominantly a domestic security intelligence service. This constraint would make it difficult for CSIS to effectively operate overseas where information is gathered by "whatever means possible."[27] Furthermore, CSIS is required to work closely with the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), so it must continue to gather intelligence in a legal manner in order to allow information acquired to be used in court.[28] Thus, Kott asserts like most of the scholarly community that a CFIS would best fit in the Department of Foreign Affairs, as it is the principal consumer of foreign intelligence.[29] However, there are options for the federal government to consider, along with the costs and benefits of each. While Canada has not instituted a CFIS to date, it does collect some foreign intelligence through existing departments and agencies.

Canada's Foreign Intelligence Structure

Today, there are predominantly five organizations responsible for foreign intelligence in Canada. They are DFATD, the CAF and the Department of National Defence (DND), CSIS, the RCMP, and the Communications Security Establishment (CSE). Together, these institutions collect and assess a broad range of information, ranging from open sources (OSINT), signals intelligence (SIGINT), and, to a limited extent, HUMINT, in order to inform policymaking, protect national security, conduct criminal investigations, and advance Canadian military operations. Undoubtedly, Canada does not suffer from a total lack of foreign intelligence, which is why the debate about a CFIS has centred upon the establishment of a robust HUMINT collecting body. For this reason, it is important to examine the history and capabilities of the existing Canadian security and intelligence community before analyzing how Canadian foreign intelligence might change in the future.

John Thompson notes that while the Department of Foreign Affairs is not a foreign intelligence agency, it has "…a better claim to that role than many others."[30] Daniel Livermore agrees, stating that:

> [Canadian] diplomats gather information from friendly interlocutors inside a variety of centres of power and influence abroad. In doing so, they do not simply duplicate open-source media reports. Rather, they specialize in interpreting a number of high priority themes based on privileged contacts with real decision-makers.[31]

Associated Press 048235

The US destroyer *Barry* and a US patrol aircraft inspect the Russian freighter *Anosov* on 10 November 1962 about 780 miles northeast of Puerto Rico during the Cuban Missile Crisis.

In this manner, Livermore points out that Canada's expansive diplomatic network collects highly sensitive intelligence, and then filters that information into the government's decision making process.[32] Richard Kott explains that Foreign Affairs Canada had a Foreign Intelligence Bureau responsible for collecting, analyzing, and distributing information across Canada's security and intelligence community until 1993.[33] Afterwards, the Department established a Security and Intelligence Bureau, which "...supports policy and operational decisions and advises the Minister [of Foreign Affairs] on intelligence activities."[34] One case of DFATD's role in intelligence collection occurred during the early Cold War in Cuba. Don Munton, author of *The Cuban Missile Crisis: A Concise History*, writes that "...diplomats based at the Canadian embassy in Havana conducted espionage in Castro's Cuba during the 1960s and early 1970s."[35] During that time, Canadians collected information, both overtly and covertly, through OSINT and HUMINT operations.[36] Additionally, until 1972, Canada conducted intelligence operations in Cuba for the United States, since the Americans had broken diplomatic ties with Cuba in 1961.[37] American requests for Canadian foreign intelligence were especially heavy during the Cuban Missile Crisis in October 1962, and after 1963, "Canadian efforts moved even more into clandestine collection of the sort usually carried out by trained intelligence operatives, most notably on Soviet military and communications installations."[38] Thus, Canada is not a complete stranger to the world of foreign HUMINT collection. While it halted covert intelligence operations in Cuba in the early-1970s, DFATD continues to play one of the larger roles in collecting and assessing foreign intelligence in the Canadian security and intelligence community.

"The DND and the CAF also play a prominent role in the collection and analysis of foreign intelligence, although they have a relatively narrow mandate to conduct operations abroad."

The DND and the CAF also play a prominent role in the collection and analysis of foreign intelligence, although they have a relatively narrow mandate to conduct operations abroad. Dwight Hamilton explains the importance of Canada's military to foreign intelligence operations during the Second World War and the Cold War. He notes that during the Second World War, the Canadian and British governments jointly established Camp X near Whitby, Ontario in order to train members of Britain's Special Operations Executive, which was a division of British Military Intelligence.[39] It also worked alongside the American Office of Strategic Services, which was the predecessor to the CIA.[40] After 1945, the Canadian Forces Intelligence Branch worked with

allies to share information during the Cold War as well.[41] In this way, the DND/CAF have worked with the foreign intelligence agencies of allied states in order to maintain international relationships and foster information sharing between allies, which has enhanced Canada's access to foreign intelligence. As Martin Rudner affirms, "Canada's own efforts in the domain of foreign intelligence are significantly augmented by exchanges of intelligence with allies and partners under various international arrangements."[42] Yet, the DND/CAF has a responsibility to independently collect intelligence as well. For instance, J2 is Canada's defence intelligence agency. While defence intelligence is used for military purposes, particularly during missions, J2 is responsible for providing the CAF with strategic, military and security intelligence.[43] Its activities include "...the provision of political, strategic and tactical intelligence to CAF commanders, the deployment of Intelligence, Geomatics and Imagery detachments for CAF operations, the dispatch of Intelligence Response Teams to support peacekeeping missions, and the provision of Counter- Intelligence force protection to operational missions."[44] Thus, the DND/CAF has a foreign intelligence mandate, even if it is limited to supporting military activities. Like DFATD, the DND/CAF has one of the longest standing mandates to collect intelligence for Canada. However, the most robust foreign intelligence agency in Canada is the SIGINT- collecting CSE, which is operationally housed in Defence.

Courtesy of Lynn Philip Hodgson

Keep out sign at the wartime entrance to Camp X.

The CSE is Canada's premier foreign intelligence agency, but it does not have a HUMINT function. Rather, the CSE has a mandate to collect SIGINT, which is offensive in nature, and to protect communications by the Government of Canada, which is defensive in nature.[45] As Philip Rosen notes, "the CSE has its roots in cryptographic and crypt analytical developments during World War II, especially focusing on intercepting and analyzing the communications of Germany, Vichy France, and Japan."[46] And yet, it really came to the fore of Canadian foreign intelligence at the beginning of the Cold War when the UK/USA Security Agreement came into force between Britain, the US, Canada, Australia, and New Zealand.[47] As Martin Rudner points out, the UK/USA agreement is a partnership mechanism between allies for SIGINT collection, processing, and sharing.[48] The CSE in particular was responsible for providing intelligence to the Government of Canada, UK/USA partners, and North Atlantic Treaty Organisation (NATO) members about Soviet military capabilities during the Cold War.[49] The agency *used* and *still uses* a variety of methods to gather information, but Rudner highlights the fact that it utilizes Canadian foreign embassies to collect signals from host countries.[50] This detail illustrates that the CSE not only works closely with the DND, but also with DFATD to collect information abroad. While it does not have a HUMINT capability, it is Canada's foremost foreign intelligence agency, and it can work with DFATD, the DND/CAF, and allies to gather information which can be used by the Government of Canada in its decision making. It also works alongside Canada's other security and intelligence organizations to protect national security and to guide investigations, both at home and abroad.

The RCMP and CSIS have important roles in collecting foreign intelligence for Canada as well. Before the creation of CSIS in 1984, the RCMP had the independent responsibility for gathering security intelligence in Canada. As the Distinguished Research Professor Emeritus at York University and Adjunct Professor of Political Science at the University of Victoria Reg Whitaker notes, the RCMP worked closely with the American Federal Bureau of Investigation (FBI) during the Cold War and exchanged information with them on an 'as required' basis.[51] In addition, RCMP officials participated in a counterintelligence alliance with the US, UK, Australia, and New Zealand in order to exchange intelligence and to discuss matters of mutual interest.[52] They also actively used double-agents against the Soviets throughout the 1950s and 1960s.[53] The use of double-agents and allied information would have netted the RCMP some foreign intelligence during the Cold War. Since 1984, however, CSIS has retained the mandate

Courtesy of Lynn Philip Hodgson

Camp X main gate.

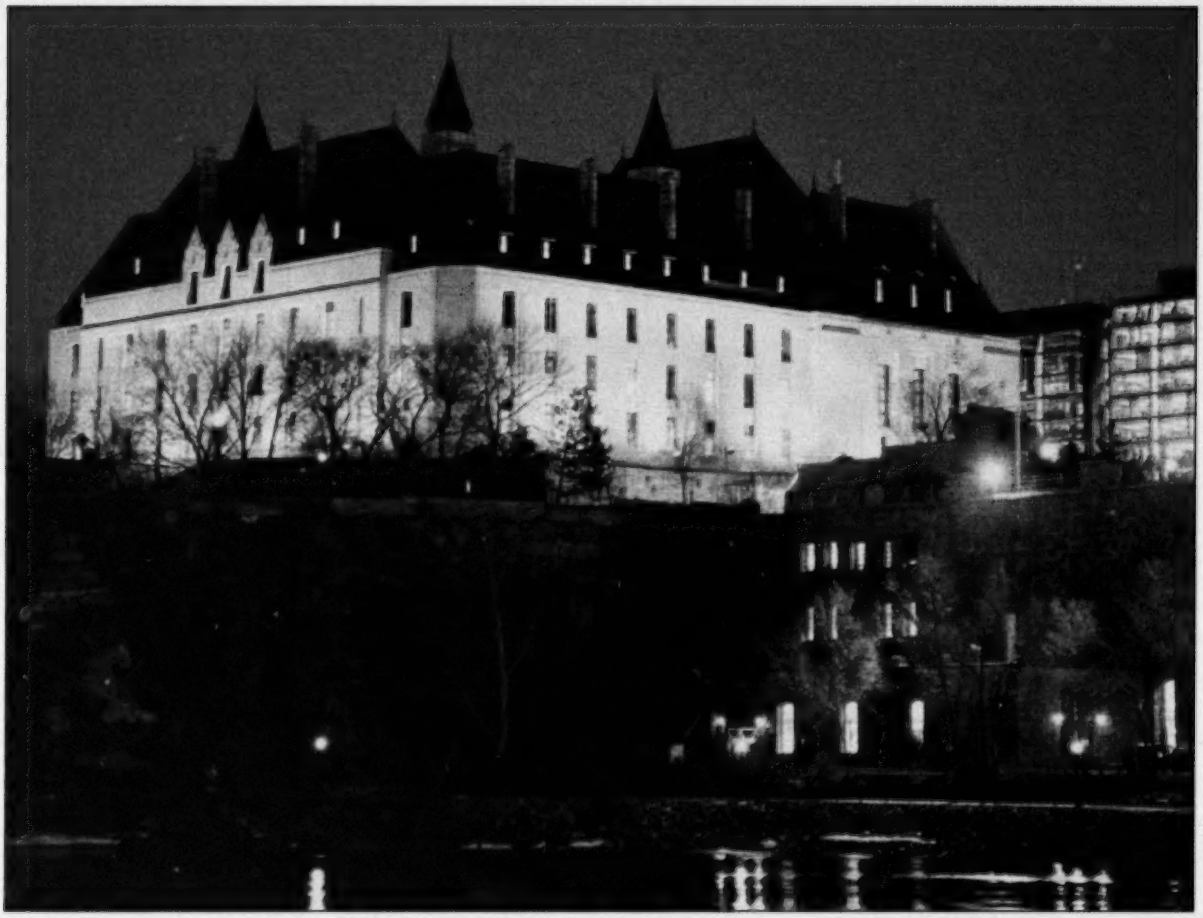
to collect security intelligence in Canada and partners with the RCMP as required. And yet, while its primary responsibility is to gather security intelligence in Canada, CSIS also has a more constrained secondary mandate to collect information about the capabilities, intentions, and activities of foreign states.[54] Even though it has a severely limited ability to operate abroad, CSIS has continually increased its covert foreign operations since its inception.[55] However, it is prohibited by law from collecting non-threat-related information, or from targeting foreign government agencies.[56] In this way, CSIS is not a robust foreign HUMINT collecting agency, even though it operates abroad on occasion to collect information pertaining to the immediate security of Canada. However, CSIS may be Canada's most apparent embodiment of the blending between security and foreign intelligence in recent years. As John Thompson notes, "CSIS does everything in its power to protect Canadian citizens at home and abroad. This is done to such an extent that even warnings of assassination threats for ordinary civilians working overseas are dispensed on an individual basis."[57] Moreover, CSIS is "...a perpetually evolving organization adapting as necessary to changes in the global environment."[58] Thus, its role in foreign intelligence is likely to continue changing into the future.

The Evolution of Canadian Foreign Intelligence

The Canadian foreign intelligence community changed substantially after 2001. Specifically, Canadian intelligence agencies became more active overseas in the aftermath of 9/11.[59] Increased foreign activity is partially the result of increased funding from the Government of Canada. For example, CSIS and the CSE were given budget increases from 2001 onwards in order to improve their foreign intelligence collecting capabilities.[60] Additionally, the CSE was given the ability to "monitor communications to or from Canada specifically for the collection of foreign intelligence."[61] Likewise, CSIS has been required to more frequently operate abroad since 2001. According to former CSIS Director Ward Elcock (1994-2004), "...working covertly abroad has become an integral part of the Service's operations."[62] John Thompson adds: "...as expertise has grown, CSIS' foreign operations have expanded to tasking human sources to travel abroad, recruit foreign sources, and meet them in third countries."[63] In this way, Canada has increased its foreign intelligence presence through existing agencies over the last decade. However, these agencies continue to operate with constraints placed upon their ability to collect foreign information. For instance, while CSIS can operate abroad for security intelligence purposes, it is only allowed to collect foreign intelligence with direction from the Minister of Foreign Affairs or the Minister of National Defence. Otherwise, CSIS can only provide the government with "non-threat related information that is collected incidentally during CSIS operations."[64] The CSE has a much broader mandate to collect foreign intelligence, but it only does so through SIGINT. Nonetheless, these two agencies, alongside the rest of the intelligence community, have intensified their collaboration since 2001, especially in the realm of counter-terrorism.[65] The intensification of these agencies' collaboration illustrates that Canada has placed a heightened importance upon intelligence in recent years. It also suggests that the government has compelled its intelligence agencies to work closely together in order to increase Canada's foreign intelligence capacity.

The Canadian Press/Tom Hanson

Then-CSIS Director Ward Elcock and RCMP Commissioner Giuliano Zaccardelli preparing to appear before the Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration, 18 October 2001.



Supreme Court of Canada Collection by Philippe Landreville

The Supreme Court of Canada at night as seen from the Ottawa River.

The war in Afghanistan has also played a significant role in changing the structure and capabilities of Canada's foreign intelligence community. For example, the DND created a new Human Intelligence Unit within the military in 2008 to gather intelligence relating to operations in Afghanistan.[66] In 2013, a CAF Intelligence Group was also created, which combined five separate intelligence units under a single command mandated to provide integrated intelligence to the DND/CAF.[67] Beyond that, CSIS has conducted operations in Afghanistan, and has worked alongside Canadian Special Operations when interviewing prison detainees in that country.[68] Thus, Canada has expanded its foreign intelligence presence in Afghanistan because it has substantial interests there. The 11 September 2001 attacks and the resulting Afghanistan conflict were key events which ultimately helped broaden Canada's foreign intelligence capabilities. However, there are constantly evolving limits placed upon the activities that Canadian intelligence agencies can conduct abroad.

"The war in Afghanistan has also played a significant role in changing the structure and capabilities of Canada's foreign intelligence community."

In 2008, the Supreme Court of Canada made a ruling with regard to an overseas electronic surveillance operation that CSIS wanted to conduct on ten suspects, nine of which were Canadian.[69] The court ruled that CSIS could not carry out the mission because "...while the language of the CSIS Act could be inferred as allowing the agency to operate abroad, the inference is not clear enough to support the issuing of the foreign surveillance warrants."[70] Thus, CSIS faces new restrictions on its ability to operate overseas in the post-9/11 era as well. While it can gather information that is needed to combat direct threats to Canada, it still does not have a broad mandate, like the CIA or MI6, to engage in foreign intelligence collection to protect the interests and security of Canada and its citizens around the world. Nonetheless, CSIS is still Canada's predominant HUMINT agency, and it has expanded its overseas presence as required in the globalized threat environment.

Former CSIS Director Richard Fadden testified to Parliament in 2010 about the CSIS role in Afghanistan. In his testimony, Fadden stressed that CSIS disrupted terrorists, safeguarded soldiers, and saved Canadian lives.[71] International terrorism and Canada's participation in Afghanistan has forced CSIS to regularly act overseas in order to protect the security of Canada and of Canadians. Moreover, since 2001, CSIS has linked security and foreign HUMINT together in what it refers to as 'blended collection.'[72] In this manner, globalization and the merging of security and foreign intelligence have made an impact upon the way that

CSIS operates. While CSIS is not a dedicated foreign intelligence agency, it now plays a significant role in gathering information abroad. Its role in such activities may continue to expand in the coming years. As Associate Professor of History at the University of Toronto and faculty member at the Munk School of Global Affairs Wesley K. Wark points out: "In the globalized world, what couldn't be defined as a threat to the security of Canada?"[73]

In its 2007-2008 Public Report, CSIS stated that it had approximately 50 Foreign Officers stationed overseas in 30 countries in order to "…provide screening support to Citizenship and Immigration posts abroad, liaise and maintain relations with international partners, and collect security intelligence linked to Canada and its interests."[74] While the agency acknowledged that these officers were declared to host countries, it also reported that it "…sends Canadian-based officers abroad to engage in intelligence activity to fulfill requirements of the *CSIS Act*."[75] In 2009, CSIS not only detailed that it had been working in Afghanistan alongside the CAF, but also stated that it was involved in resolving the kidnappings of Canadian citizens abroad.[76] In 2010, the Service reported that it had enhanced its capacity to collect information overseas, and that in addition to working in Afghanistan, it was working in the Pakistan region as well to support Canada's mission there.[77] In 2011, CSIS claimed that even though the combat mission had ended in Afghanistan, it was going to continue operations there in order to protect Canadian security and interests.[78] While the exact nature of CSIS operations in the Middle East is unclear, the agency has undoubtedly become more active overseas since 2001. While it continues to be constrained by its mandate in the field of foreign intelligence, it will likely continue to expand its presence abroad alongside intelligence community partners.

For instance, the RCMP has increasingly played a role, albeit limited, in Canada's foreign intelligence activities. Through its International Operations Branch, the Mounties deploy Liaison Officers to countries around the world in order to facilitate criminal investigations which have Canadian connections and to exchange information with foreign law enforcement agencies.[79] It also houses an International Affairs and Policy Development Branch, which ensures that "…decision-making, policies and operations abroad are intelligence-led, coordinated and strategic in a rapidly changing world, and consistent with the RCMP strategic goal of ensuring a 'safe and secure Canada'."[80] While the RCMP is only allowed to operate in foreign countries with the approval of host governments, it nonetheless conducts criminal investigations and collects criminal intelligence in order to protect Canada and its interests. It also has a responsibility to maintain information exchange programs with foreign law enforcement agencies, and it helps assess intelligence gathered overseas for consumption by RCMP officials, intelligence community partners, and the Government of Canada. The Algeria Gas Plant case in 2013 highlighted the RCMP's role abroad. Such a case could also play a factor in the expansion of Canadian foreign intelligence in the years to come.

In early 2013, 32 terrorists from al-Qaeda-linked groups in Africa seized control of a Statoil/British Petroleum gas plant in Algeria. Two of the terrorists who stormed the facility were Canadian citizens, and one was later identified as a leader of the

Associated Press 25700591593 by Tsuyoshi Matsumoto

Algerian soldiers stand guard at the In Amenas gas plant facility in eastern Algeria, 31 January 2013, as the Algerian government opened the site of the Algeria hostage crisis to the media for the first time since the deadly attack there by Islamist militants on 16 January.

group.[81] After taking control of the plant, the terrorists "strapped foreigners to explosives and threatened to execute their captives and blow up the facility."[82] In the end, 29 terrorists and 40 gas plant workers were killed in the four-day ordeal.[83] In the aftermath of the attack, a team of RCMP officers was deployed to Algeria to investigate and confirm any Canadian involvement in the plot.[84] Such an example illustrates the role of the RCMP in Canadian foreign intelligence efforts. While it does not operate abroad in order to collect true foreign intelligence, it has a responsibility to investigate crimes committed by Canadians overseas. In doing so, it relays information back to Canadian officials, which can then be used for various purposes. The Algeria Gas Plant case may demonstrate a possible avenue for the expansion of Canadian foreign intelligence moving forward. This possibility is bolstered by the fact that the Algeria case is not the only recent event in which Canadians were involved in international terrorism or foreign conflicts.

In September 2013 it was reported that former 'Toronto 18' member Ali Mohamed Dirie had left prison and had subsequently left Canada with a false passport in order to fight alongside extremists in Syria.[85] While in Syria, Dirie was killed.[86] Cases such as these may cause Canadian intelligence agencies to enhance their foreign operations in the years to come. Currently, the intelligence community acts with limited capacity overseas, and HUMINT efforts have mostly been restricted to operations in Afghanistan. However, Canadians have become involved in various conflicts with different groups abroad in the recent past. Thus, an agency like CSIS may adjust its foreign intelligence activities to include operations in other areas in order to gather information important for protecting Canadian security and interests. While the responsibilities of dedicated foreign intelligence agencies certainly go beyond international terrorism, such prevalent cases in the Canadian context may allow CSIS to begin conducting more HUMINT operations overseas. Such a development would seem like the next logical step for an agency and a community which has increasingly looked to expand its foreign intelligence capabilities in the years since 9/11.

"While the intelligence community has increased Canada's access to foreign intelligence, none of the members have a robust mandate to collect foreign HUMINT."

Conclusion

While other western countries created foreign HUMINT agencies during or immediately following the Second World War, Canada never followed suit. It has instead relied upon several departments and agencies, as well as agreements with allied states, to collect foreign intelligence. To increase its access to the HUMINT gathered by allies, Canada places emphasis upon collecting SIGINT through the CSE. It also allows many of its intelligence gathering institutions to operate abroad in a limited fashion. While most information comes through open sources, signals, and criminal investigations, more sensitive intelligence is also gathered for defence and security intelligence purposes.

Since 9/11, Canada's security and intelligence agencies have become more active overseas. In addition to the CSE increasing its SIGINT collecting capabilities, CSIS, the DND/CAF, and the RCMP have enhanced their foreign intelligence presence as well. The evolving nature of the international and domestic threat environment has precipitated such change. Key events such as the 9/11 attacks and the war in Afghanistan have served as platforms for CSIS and others to begin operating abroad on a more frequent basis. As foreign and security intelligence have become overlapped in a globalized world, CSIS has also begun collecting 'blended intelligence' in order to protect Canadian security and interests. Restructuring and updating the intelligence community has allowed Canada more access to foreign information. Collaboration and globalization are now important concepts in the Canadian intelligence community. Yet, the institutions still face strict constraints on their ability to operate overseas.

While the intelligence community has increased Canada's access to foreign intelligence, none the members have a robust mandate to collect foreign HUMINT. This lack of capability will likely continue until the federal government decides to institute a CFIS, or to give a broad foreign intelligence mandate to CSIS. Neither of those decisions appears to be 'on the horizon.' Nonetheless, CSIS will continue to operate abroad as required as it has increasingly done since 2001. Other departments and agencies will also operate internationally to fulfill their mandates. Cases of Canadian connections to global terrorism may cause CSIS to begin conducting international missions on a broader scale. While terrorism is not the sole focus of a foreign intelligence service, such cases provide a logical next step for an agency and a community which has continually filled the Canadian foreign intelligence vacuum over the last half-century.

CMJ

NOTES

1. Ted Parkinson, "Has the Time Arrived for a Canadian Foreign Intelligence Service?" in *Canadian Military Journal*, Vol. 7, No. 2, (Summer 2006), p. 18.
2. Paul Robinson, "The viability of a Canadian foreign intelligence service," in *International Journal* (Summer 2009), p. 703.
3. Reid Morden, "A Canadian Foreign Intelligence Service: A new necessity or an expensive frill?" Canadian Defence and Foreign Affairs Institute Paper Series (2006), pp. 5-6.
4. Parkinson, p. 18.
5. *Ibid.*
6. Martin Rudner, "Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security," in *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, (Toronto: Oxford University Press, 2002), p. 141.
7. *Ibid.*, p. 161.
8. Richard Kott, "Reinventing the Looking Glass: Developing a Canadian Foreign Intelligence Service." Thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies, Centre for Military and Strategic Studies, University of Calgary (April 2002), p. 55.
9. *Ibid.*, p. 57.
10. *Ibid.*
11. Jerome Mellon, "The Missing Agency: The Case for a Canadian Foreign Intelligence Service, 2nd Edition." (2003), pp. 14-17.
12. Morden, p. 3.
13. Parkinson, 16-20.
14. Daniel Livermore, "Does Canada Need a Foreign Intelligence Agency?" Centre for International Policy Studies, Policy Brief No. 3. (February 2009), p. 2.
15. *Ibid.*, pp. 2-3.
16. Robinson, pp. 709-710.
17. *Ibid.*, p. 708.
18. *Ibid.*, p. 713.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*, p. 26.
21. *Ibid.*, p. 27.
22. Morden, p. 6.
23. *Ibid.*

DND photo AR2009 K027-03 by Master Corporal Karl McKay

Superintendent Joe McAllister of the RCMP looks out from a tower to survey the new Sarposh prison, 23 June 2008. He was part of a civilian police force in Kandahar, Afghanistan, supporting aid to the Afghan Police Force in the city.

24. Livermore, p. 5.
25. *Ibid.*
26. Kott, p. 58.
27. *Ibid.*, p. 70.
28. *Ibid.*, pp. 71-72.
29. *Ibid.*, pp. 75-76.
30. John Thompson. Chapter 9: Diplomats, in Dwight Hamilton, *Inside Canadian Intelligence: Exposing the New Realities of Espionage and International Terrorism*. (Toronto: Dundurn Press, 2006), p. 115.
31. Livermore, p. 2.
32. *Ibid.*
33. Kott, p. 13.
34. *Ibid.*
35. Don Munton, "Intelligence Cooperation Meets Internal Studies Theory: Explaining Canadian Operations in Castro's Cuba," in *Intelligence and National Security*, Vol. 24, No. 1, (London: Routledge, 2009), p. 119.
36. *Ibid.*, pp. 120-124.
37. *Ibid.*, pp. 124-130.
38. *Ibid.*, p. 125.
39. Hamilton, *Inside Canadian Intelligence...*, p. 139.
40. *Ibid.*
41. *Ibid.*, p. 148.
42. Rudner, p. 141.
43. *Ibid.*, p. 152.
44. *Ibid.*
45. Philip Rosen, "The Communications Security Establishment – Canada's Most Secret Intelligence Agency." Library of Parliament – Parliamentary Information and Research Service, (Government of Canada: 1993).
46. *Ibid.*
47. *Ibid.*
48. Martin Rudner, "The globalization of terrorism: Canada's intelligence response to the post-September 11 threat environment," in Canadian Issues, (Montreal: September 2002).
49. Rudner, "Contemporary Threats...," pp. 154-155.
50. *Ibid.*, p. 149.
51. Reg Whitaker, "Spies who might have been: Canada and the myth of cold war counterintelligence," in *Intelligence and National Security*, Vol. 12, No. 4, (London: Routledge, 1997), p. 28.
52. *Ibid.*, p. 38.
53. *Ibid.*, pp. 32-33.
54. Kott, p. 11.
55. Thompson, *Chapter 2: Friends in High Places*, in Hamilton, p. 26.
56. *Ibid.*
57. *Ibid.*, p. 27.
58. *Ibid.*
59. Robinson, pp. 703-704.
60. Rudner, "The globalization..."
61. *Ibid.*
62. Parkinson, p. 20.
63. Thompson, *Friends in High Places*, p. 26.
64. CSIS, "Frequently Asked Questions: Operations Abroad," at www.csis-scrs.gc.ca, (Government of Canada, 2013).
65. CSE, "Frequently Asked Questions," at www.cse-cst.gc.ca, (Government of Canada, 2013).
66. The Canadian Press, "New Unit of the Canadian Forces charged with collecting intelligence," Transcontinental Media (27 May 2008), at http://www.ngnews.ca/Living/2008-05-27/article-331865/New-unit-of-the-Canadian-Forces-charged-with-collecting-intelligence/1.
67. David Pugliese, "Canadian Forces Intelligence Group Created," in Ottawa Citizen (19 September 2013), and DND, at http://www.forces.gc.ca/en/news/article.page?doc=national-defence-marks-the-establishment-of-the-canadian-forces-intelligence-group/hlrp4h7c
68. Colin Freeze, "CSIS spies must follow same rules abroad, watchdog says," in *The Globe and Mail* (6 September 2012), at http://www.theglobeandmail.com/news/politics/csis-spies-must-follow-same-rules-abroad-watchdog-says/article4183171/.
69. CanWest Mediaworks Publications Inc.,"Court ruling highlights need to give CSIS more power, expert says" in *Canada.com* (16 February 2008), at http://www.canada.com/ottawacitizen/news/story.html?id=265f3a15-b1ab-4963-9e2a-2ac08480769a&k=40597.
70. *Ibid.*
71. Colin Freeze, "Undercover CSIS agents carry guns in foreign flashpoints," in *The Globe and Mail* (25 May 2010), at http://www.theglobeandmail.com/news/national/undercover-csis-agents-carry-guns-in-foreign-flashpoints/article4320423/.
72. Security Intelligence Review Committee, "Annual Report 09/10," at www.sirc-csars.gc.ca, (Public Works and Government Services Canada, 2010), p. 15.
73. Bryn Weese, "Canada needs foreign spy service: Experts," in *Toronto Sun* (7 November 2011), at http://www.torontosun.com/2011/11/07/canada-needs-foreign-spy-service-experts.
74. CSIS, "Public Report 2007-2008," at www.csis-scrs.gc.ca, (Government of Canada, 2008), pp. 24-25.
75. *Ibid.*, p. 25.
76. CSIS, "Public Report 2008-2009," at www.csis-scrs.gc.ca, (Government of Canada, 2009), p. 27.
77. CSIS, "Public Report 2009-2010," at www.csis-scrs.gc.ca, (Government of Canada, 2010), pp. 31-32.
78. CSIS, "Public Report 2010-2011," at www.csis-scrs.gc.ca, (Government of Canada, 2011), p. 15.
79. RCMP, "International Operations Branch," at www.rcmp-grc.gc.ca, (Government of Canada, 2010).
80. RCMP, "International Affairs and Policy Development Branch," at www.rcmp-grc.gc.ca, (Government of Canada, 2011).
81. Stewart Bell, "Canadian was 'clear leader' among Islamic terrorists who killed 40 workers in Algeria gas plant attack: report," in *National Post* (16 September 2013), at http://news.nationalpost.com/2013/09/16/canadian-was-a-clear-leader-among-islamist-terrorists-who-killed-11-workers-in-algeria-gas-plant-attack-report/.
82. *Ibid.*
83. *Ibid.*
84. CBC News, "RCMP officers in Algeria after deadly hostage-taking," in *CBC* (24 January 2013), at http://news.nationalpost.com/2013/09/16/canadian-was-a-clear-leader-among-islamist-terrorists-who-killed-11-workers-in-algeria-gas-plant-attack-report/.
85. CBC News, "'Toronto 18' member Ali Mohamed Dirie reportedly died in Syria," in *CBC* (25 September 2013), at http://www.cbc.ca/news/world/toronto-18-member-ali-mohamed-dirie-reportedly-died-in-syria-1.1868119.
86. *Ibid.*

Spitfire PR XIX, serial number PS853, Rolls-Royce's tribute aircraft, and perhaps the most elegant of the *Spitfire* line.

Leadership by Example: What makes a good (or bad) squadron commander?

by Lieutenant-General (ret'd) Bill Carr, CMM, DFC, CD

Editor's Note: Recently, General Carr re-submitted an opinion piece on military leadership that he had submitted to the Journal over a decade ago in response to Colonel Randall Wakelam's excellent Autumn 2003 article (Vol. 4, No. 3) entitled Aerospace Power and Leadership Perspectives: The Human Dimension. *General Carr had a distinguished wartime record as a* Spitfire *reconnaissance pilot, and was decorated with the Distinguished Flying Cross (DFC) for his services. Later, that distinguished service became his hallmark as he progressed through the ranks to eventually become the first commander of Air Command in 1975. He was, and remains, well-placed to assess both effective and ineffective leadership traits. His wartime recollections of his squadron commander of the day, and those of a polar opposite, remain, in my opinion, just as valid today with respect to the fundamentals they represent as they did when General Carr originally penned them many years ago. For our readers, the 'shining example' portrayed herein was the British Wing Commander Adrian Warburton, who would amass an illustrious career in his own right as a fearless, outstanding reconnaissance pilot. For his exceptional service and leadership by example, he would be awarded the Distinguished Service Order (DSO) twice, the DFC three times, and an American DFC in the bargain. While General Carr's article is 'air' situated, the principles of leadership he brings forward are universally applicable.*

Leadership is simply the ability to inspire others to achieve goals. The leader may establish the goals, but often the achievements of others are not in his/her hands. Yet, in the exercise of leadership, the leader perhaps *manages* how they are achieved. This is an oversimplification of a complex process, and usually, the view of leadership by those being led is based upon many factors, not the least of which is peer pressure.

Humans need 'recognition,' and it is little different in peace or war. A person needs to be seen by his contemporaries as well as his superiors and subordinates to be carrying their fair share of the load. A member must feel that their contribution is what is expected of them and is up to the level of those around them involved in similar pursuits. For the warriors specifically, they need their fellow fighters to see that they too are a worthy comrade-in-arms.

In my 39 years of military service in peace and war, I saw good leaders and bad ones. The good ones inspired me. The bad ones confused and dispirited me. Indeed, some disgusted me.

I do not profess to have a profound understanding of leadership, but I do believe that certain factors identify what the elusive subject involves. And I am firmly of the belief that leaders are developed, not trained. Managers are trained.

© IWM ME (RAF) 7589

Wing Commander Adrian Warburton when Officer Commanding 683 Squadron RAF at Luqa, Malta.

Some years ago, I was asked to state what I believed to be the mark of a good squadron commander. I put it in writing, and while at it, I also described a bad one that I had encountered. Upon review, I have a feeling that my thoughts on the matter might just still be valid.

I have been a member of 11 squadrons and commanded two of them, one in wartime and one in peacetime, but only one squadron commander of the nine I served and have known stands out as the ideal, because:

- He inspired people to fly to their limits (not *his*) and to achieve objectives with zeal even though they might get killed.
- He had courage and wisdom. His wisdom was demonstrated continuously by the manner in which he survived, and, if you listened to him, caused others to survive by making them *think*.
- He obviously was a superb pilot but he didn't flaunt it, and he didn't in all humility, think he was as good technically as many of the squadron members, and I don't think he was...
- He demonstrated loyalty to his superiors and subordinates through being concerned about others, and not himself.
- He was sensitive to people, their foibles and their differences.

Bill Carr

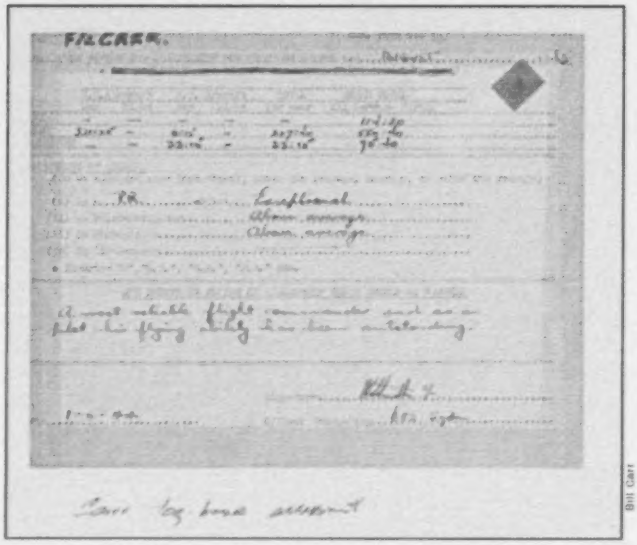
Bill Carr as a wartime PR *Spitfire* pilot flying with Warburton out of Malta.

- He demanded, expected, and got the best you could give – and then thanked you.
- He *did* have charisma, but he was not aware of it.
- He was an innovator but tried the new idea himself, whether he invented it or not, before accepting it. If it worked, he thanked the originator in front of his peers. If it did not, he thanked them privately and told them *why* it did not.
- He always put his service and his people before himself, except in the matters of women and swordsmanship…
- He was not *outwardly* ambitious, nor, do I think, *inwardly* selfishly ambitious.
- He fought for and got the best for his guys, and he knew all of us individually by our first names. We respected him as an airman, a commander, and as a man.
- He would not suffer fools, and he did not condone carelessness.
- He saved many 'weak sister's' lives by identifying them at the outset and 'booting' them from the squadron and endorsing their flying logbooks accordingly.
- He had the marks of greatness in his appearance, his approach, his 'hell-raising,' his stamina, his common sense, and his moral guts.
- He failed to return from a mission over enemy territory in 1944, and his remains were not identified until 2002…

Another stands out as the worst I have known:

- He could fly better than anybody else, and he told us so.
- He was selfish and ingratiating to his superiors, and he blamed others for the squadron's poor performance.
- He knew no one by their first name, and only a few by their last.
- He used the service and his people to further his personal ambitions.
- He 'sat on the fence' with superiors until he decided the answer that they wanted – and then he gave it.
- He was class-conscious and would not mix or socialize with underlings.
- He would not test fly his own aircraft.
- He was a clock watcher, and, despite this, he was 'Johnny-on-the-spot' when the boss was around.
- He was morally dishonest. He might say one thing to a person's face and the opposite behind his back.
- He never had an original thought, but pushed the ideas of others and gave no credit to the originator.
- I never heard him say thank you, even to the bartender…
- He retired many years ago as a wing commander, divorced, and his kids do not even know if he is still alive.
- He is not *missed*, but he is *remembered*…

CMJ



Excerpt from Bill Carr's wartime flying log book. Based upon his squadron commander's endorsement, the respect was obviously mutual.

Another fine shot of *Spitfire* PR XIX, PS 853 above the clouds.

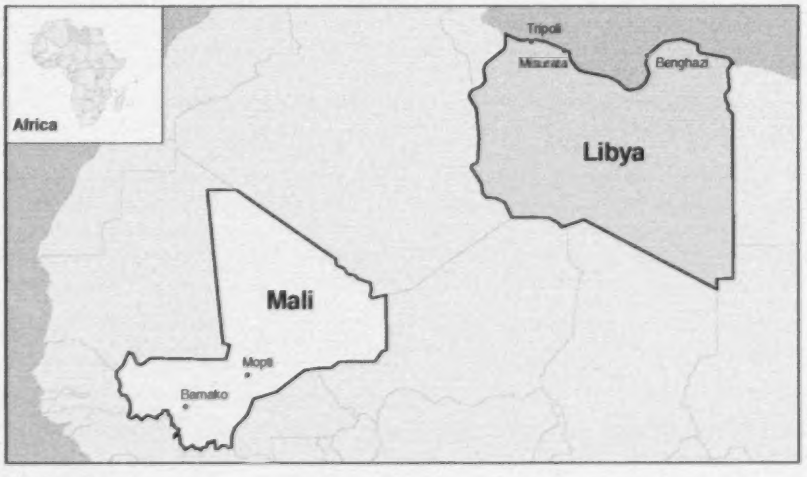
Malian soldiers man a roadblock after a military *coup d'etat* in Bamako, 22 March 2012.

From Tripoli to Bamako, in the Wake of Al-Qaeda in the Islamic Maghreb...

by Charles Branchaud

The upheavals from the Arab Spring will have more than impacted upon the Maghreb Region of Africa. Of course, they very much affected Syria, and now by extension, the whole of the Middle-East, but their consequences also spread throughout the sub-Saharan region of the Sahel, bringing unexpected changes to countries that were dozing in apparent tranquility.

I arrived in Tripoli on Christmas Day 2011. The embassy had recently been reopened after having been evacuated prior to the air strikes that precipitated the fall of Libyan dictator Muammar Gaddafi earlier in the year. The Ministry of Foreign Affairs had asked the Defence to deploy an officer to Tripoli to support the regional Defence Attaché stationed in Cairo, who was going through an extremely busy period. The Arab Spring had indeed touched many of his countries of accreditation, amongst them Tunisia, Egypt, and Libya. As the position had to be filled in a most immediate manner, the Director of Staff of the Strategic Joint Staff, at the time Major General Jon Vance, had selected me to fill this urgent request by Foreign Affairs.



Africa

I had not anticipated that this mission would eventually take me from one end to the other of the Saharan Desert. The effects of the fall of the Gaddafi regime were complex. The Libyan army, which had remained more-or-less on the sidelines during the civil war, was trying to rebuild itself. Not only had Gaddafi been neglecting his army for decades, he did not trust it, and he preferred hiring Sahel mercenaries to impose his will on the Libyan population. Also, Tripoli's streets were controlled by regional militias, who identified themselves by the names of the cities where they were formed, examples being the Misurata, Tripoli, and Benghazi Brigades.

Reuters BTRZLZMV/Louafi Larbi

Libyan leader Muammar Gaddafi waves from a car in the compound of Bab Al Azizia in Tripoli, 10 April 2011.

The Libyan Armed Forces were indeed in a very poor state. They had been targeted by Allied bombings, as well as having sustained much neglect by Gaddafi, who favoured his *Arab Legion*, an extra-national force in which the dictator had more confidence. The legion was composed of personnel from Muslim countries where Gaddafi had special interests. Thus, several Arab Legion members came from countries of the Sahel such as Niger, Burkina Faso, and Mali, and often, natives of Tuareg. A few months later, they would have a significant impact as they returned to their countries of origin with the Libyan arsenal they had kept from Gaddafi's armouries.

Reuters BTRZQGYE/Youssef Boudlal

A rebel fighter chants 'Allahu Akbar' as he stands near a Russian-made SCUD missile that was found in Junine, about 25 kilometres southeast of Tripoli, 3 September 2011.

My passage in Tripoli served the purpose of gathering information to better understand the intentions of the Libyan military, as they were rebuilding their armed forces. It also served the purpose of understanding the influence the militias had in each region of the country. It should be understood that many of these militias often clashed over control of a given territory – resulting in shootings and deaths, not only among themselves, but also, and more frequently, among innocent civilians.

In addition, Western states were worried about the disappearance of certain weapons. This was particularly true with respect to portable air defence missiles (MANPADS), as well as for the location and condition of the SCUD missiles that the Libyans still held in their arsenal. Therefore, part of the work also involved confirming the state and locations of these missiles. The compilation of this information, in collaboration with other Western allies and local contacts, became a full-time job.

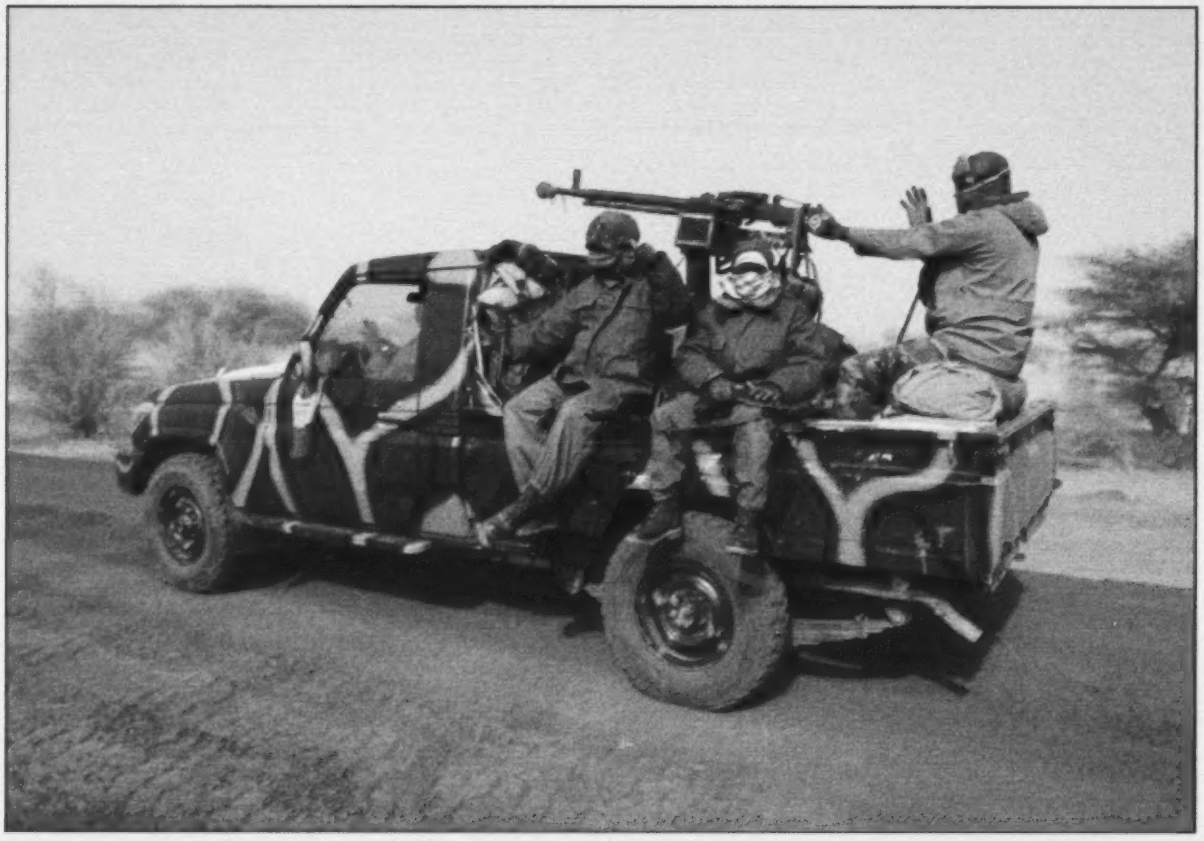
Questions were also raised by virtue of the mass displacement of 4x4 vehicles leaving Libya and heading south-west into the Saharan desert and towards the Sahel. We would soon understand the consequences of this exodus. Indeed, as we tried to analyze the impact of the non-dissolution of the militias on the new Libyan order, an issue which continues to hamper the Libyan Government. As it transpired, former Tuareg soldiers of Gaddafi's *Arab Legion* fled by the 'back door,' and were returning to their home countries and taking arms other materiel.

In a very short time, Tuareg independence movements such, as the *Mouvement National de Libération de l'Azawad* (MNLA), would take charge of these returning soldiers, who, with the fall of the Gaddafi Regime, had lost their purpose. The outcome of the enrolment of returning soldiers by the MNLA, and later by Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) and its derivatives groups (MUJAO, Ansar'Din), would be fatal for the regime of one of the Sahelean countries, namely Mali.

Mali had to this point been considered by the international community to be one of the flagships of the new African democracy. Its governance had been settled by democratic elections for some years, and Canada, like other Western countries, had invested much in this state, mainly through the Canadian International Development Agency (CIDA). However, as is the case in many countries of the African continent, the weakness of Malian political institutions, its limited and recent experience of democratic processes, along with the influence of the trans-Saharan illegal trafficking, would cause these investments to be lost. Despite having benefited from the generosity of several countries, including Canada, training and equipment contributions, the Malian Army struggled to acquire the know-how associated with planning and conducting operations. Among other things, their Personal Administration Staff (J1) could not say accurately how many individuals they actually had in the military. This inability to tally the number of troops available not only impacted negatively upon the management of the Malian Armed Forces (MAF), but also left open opportunities for deceit and corruption.

Reuters RTR3DHPC/Stringer

Soldiers from the Tuareg rebel group MNLA sit in a pickup truck in Kidal, 4 February 2013.



Reuters RTR3D7AM/Benoit Tessier

Malian soldiers leaving Timbuktu, 31 January 2013. Mali's president offered Tuareg rebels talks at the time in a bid for national reconciliation after a French-led offensive drove their Islamist former allies into mountain hideaways.

As anticipated, soldiers of the former *Arab Legion* returned from Libya, crossed the Malian border, and assaulted army posts, laying claim on a huge part of northern Mali, leaving the local military in disarray. The Malian Army pulled back south, leaving the northern territories, known as the Azawad, in the hands of extremists.

This area, composed of the three northern provinces of Timbuktu, Gao, and Kidal, is populated by fair skin and nomadic tribes, as opposed to the darker-complected and sedentary culture of the Bantu population residing in southern Mali. This ethnic divide very much splits the country in two very different culture, and as was the case throughout its history, was at the root of many inter-ethnic quarrels. As this was happening, a military coup in the national capital Bamako, headed by a Captain Sanogo, overthrew the Malian government.

This all took place sometime after the Tuareg columns of Gaddafi's *Arab Legion* left Libya. I did not know at the time that I would subsequently meet those columns at their destination on the other side of the Saharan desert, in Mali.

As things calmed down relatively at the time in Libya, and as elections were scheduled to appoint a new government, I was asked to redeploy to Bamako, to support our regional attaché for West Africa, who had been temporarily deployed in the Malian capital from his normal station in Senegal. I left Libya in late-May 2012, and after a swift reorganization in Canada, redeployed to Bamako at the end of June.

Shortly after my arrival, I established contacts at the Malian Ministry of Defence and asked for permission to move forward to the 'Defensive Line' established in central Mali, north of the provincial capital of Mopti. The Malian line was established approximately along the geographical limits of the aforementioned cultural divide, between nomadic and sedentary populations. In reality, it was the limit at which the rebels had stopped chasing the national army. The situation would remain stable until the Islamists broke the line nine months later, triggering the French-offensive of January 2013.

It is difficult to explain to the uninitiated, how African forces operate in both peace and conflict. They are deeply influenced by their communities of origin, their family, and their tribe, whether they are of sedentary or nomadic background. It must also be said that their security forces have been much influenced by the colonial legacy.

Additionally, impunity throughout the chain of command is common, and it has a huge impact upon military discipline. The Malian Army was corrupt and incapable of facing its challenges.

Reuters RTR3DNOS/Stringer

Tuareg Malian soldiers under the command of Colonel El-Hadj Ag Gamou patrol a street in Gao, 11 February 2013.

Reuters RTR3CH3X/Joe Penney

A French army officer talks to his Malian and Senegalese army counterparts where a meeting is taking place for the intervention force provided by the ECOWAS grouping of West African states in Bamako, 15 January 2013.

Reuters RTX10221/Stringer

A fighter with the Tuareg separatist group MNLA stands guard outside the local regional assembly in Kidal, 23 June 2013.

The Malian defensive line was established on a northwest-southeast axis just north of the city of Mopti. On paper, their defence seemed feasible, given the number of men they claimed to have deployed. However, it soon became clear that what I had been presented with had nothing to do with reality on the ground, especially at the moment of the Islamist attack in mid-January 2013.

At locations where the Malians had claimed to have battle groups in defensive positions of at least 600 men, the situation was in reality much different. Those positions were manned by ill-prepared, ill-equipped, and ill-trained small companies of less than 100 men each.

The Islamist fighters were seasoned and mobile, two qualities that the Malians lacked. Further, they were equipped with all the material they had brought back from Gaddafi's armouries, as well as the equipment that was abandoned by the Malian Army in their rout to the south during the spring of 2012.

At the beginning of January 2013, the Islamists probed the Malian defences and began their assault on 11 January, breaking the defensive line in less than 48 hours. The significance of this breakthrough is important, and it serves to explain the reality of the situation well. The Malians had had more than eight months to prepare their defence… Having realized the impact of the Malian Forces debacle, the French Government quickly intervened to defeat the Islamists.

Although there has been much speculation with respect to the objective of the Islamist attack, it is unlikely that it was meant to reach Bamako. Rather more plausible was the taking of SÉVARÉ's airport, a landing strip whose ownership was crucial, either *to deny* or *to support* any operations to retake the north.

Regardless, the Islamist offensive highlighted the Malian lack of preparation and incapacity to react to a well-known and defined threat. The capacity imagined by the authorities proved significantly lower than their claims. The French defeated the Islamists in a swift campaign that has demonstrated their capabilities to project power in this part of the world. As this is written, the French Army has begun to withdraw troops from Mali. Their organisation in the Sahel will be reshaped, but a significant contingent will remain in Mali for the foreseeable future. The United Nations deployed a mission to Mali to replace the deficient African Force that briefly deployed in the wake of the French intervention. Left crippled, the Malian military is still unable to realistically fulfill its role. Incapable of assuming the burden of reforming the Malian Army alone, France is now leading a European Union Training Mission (EUTM) to help rebuild the Malian forces. EUTM was formed to address Malian gaps. However, even with the training support provided by the European Union in forming units to deploy north, recent events have shown that much is still to be done.

While Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM) has clearly been much depleted by the French engagement, elements of the organization have escaped, and they remain a threat to the stability of the region. As for the MNLA, it has reorganised and its influence is still very much felt in the northern province of Kidal, where it recently defeated a Malian offensive.

Mali held democratic elections in the summer of 2013, and after a grandiose ceremony of investiture in Bamako, President Keïta is left with serious challenges ahead of him. It will be some time before Mali can enjoy its carefree tranquility again.

Lieutenant-Colonel Charles Branchaud *is currently J5 Plans Africa at Canadian Joint Operations Command Headquarters. He has served on many occasions in Africa.*

Reuters RTX16C4J/Vincent Kessler

Mali's President Ibrahim Boubacar Keïta arrives in the plenary room of the European Parliament ahead of his address to the assembly in Strasbourg, 10 December 2013.

Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism

by Marcel H. Van Herpen

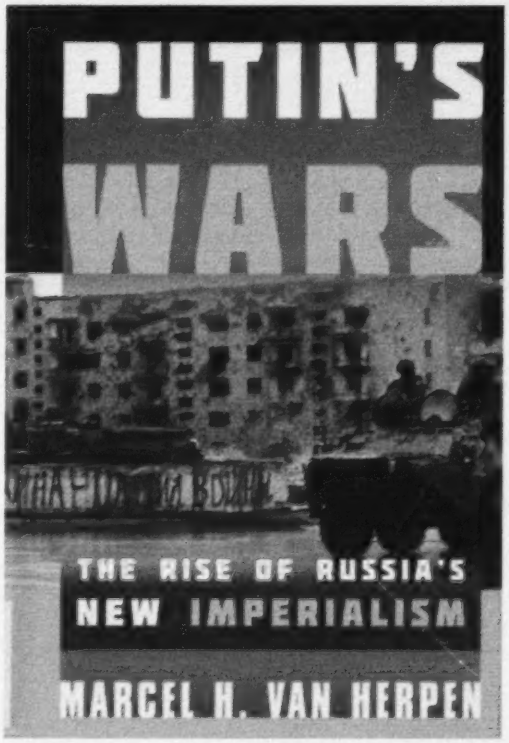
Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield, 2014

276 pages, $82.95 (hardcover)

ISBN 978-1-4422-3136-8

Reviewed by Peter J. Williams

In my day, a rite of passage for any junior army officer was completion of the Force Mobile Command (FMC) Officer Examinations, commonly known as 'FOE.' There were two such exams, one on Operations, and the other on Administration. You could be guaranteed that one question which was sure to appear was for the student to draw the organization chart of a 'Fantasian' (the thinly disguised fictional enemy, based upon the former Soviet Warsaw Pact) Motor Rifle Regiment, down to the platoon level. However, no sooner had my peers and I all passed these exams, than the Berlin Wall came down, the Canadian Armed Forces (CAF) then went on a string of peacekeeping/peacemaking missions in Somalia, the Balkans, and other places, and we consigned much of our knowledge about the Fantasians to the literal dust bin of history, or to whatever passed for archives in those days. And we never really looked back, Counter Insurgency (COIN), now being our watchword in the post 9-11 era.



With Afghanistan now largely behind us, it appears that for those who pine for the days of more certainty about the enemy which the Cold War represented to a degree, the actions of one Vladimir Putin, currently the President of the Russian Federation, might represent something of a long awaited (perhaps long hoped for in some quarters) return to military affairs in a more comprehensible form. In any case, once cannot deny that Russia's actions in recent months, particularly in Ukraine, have garnered world attention, including that of the author of this book, himself the Director of the Cicero Foundation, an independent Pro-European Union (EU) and Pro-Atlantic think tank, based in Maastricht, the Netherlands. Their role is to provide a broad, global forum to discuss issues that are of central importance to European integration.[1]

Using the examples of the Russian military interventions in Chechnya and in Georgia in 2008, the author's aim is to demonstrate that what he views as Russia's colonization of neighbouring states has been a continuous process throughout its history.

The book is divided into three parts:

- Part 1 looks at the major role which empire building and expansionism played in Russia's history, and the author takes us back to the 18th Century in order to provide his point;
- Part 2 covers the so-called "Internal War," which Putin had to wage from his accession to the presidency in order to secure his vision for Russia's future; and
- Part 3, the longest section, compares the two wars under consideration with other wars fought by the Soviets and their successors, including the Cold War, Afghanistan, and the First Chechen War.

While all readers might not agree with Van Herpen's analysis, I found it somewhat difficult to refute his arguments, and indeed, his contention that Putin's supreme political goal is to restore Russia's so-called "lost empire." The author goes somewhat further in stating that this new Russian imperialism had its start earlier than Putin, claiming provenance under former Soviet leader Leonid Brezhnev's concept of "limited sovereignty" and Yeltsin's designation of Russia's periphery as its "Near Abroad."[2] In the author's view, Putin has two main aims: first, to *create*, or rather to *restore* a close union of core Slavic, former Soviet nations, and second, to create closer military and economic ties with *non-Slavic*, but still *former* Soviet states. Indeed, in agreements Putin has made with neighbouring Belarus, and by virtue of the creation of the Collective Security Treaty organization (CSTO), he is putting his intentions into action. What I found quite interesting was the author's descriptions of the extent to which Putin co-opted the support of groups as diverse as Russian youth on one hand, and Cossacks on the other, in order to advance his goals. Where Putin ran into opposition, whether at home or abroad, he, in the authors view, at least showed no compunction in acting most ruthlessly. Van Herpen states that Putin's goal in Georgia was regime change pure and simple, while he also suggests that Russian state authorities, and not Chechen separatists, were behind a series of apartment bombings across Russia, thus providing Putin ostensible justification for launching the Second Chechen War.

The book is obviously well-researched, containing a bibliography which includes many Russian sources. Notes, in many cases very detailed, are included at the end of each chapter. The book in many instances reads very much like a textbook, as at several points in the text, Van Herpen lists several reasons behind certain issues under consideration, and then, *quite eloquently*, and in some cases *rather bluntly*, goes on to make his point, rather convincingly in the opinion of this reviewer. If there was one omission, I believe it was the absence of any maps to place the author's analysis in context. With all the focus upon the Ukraine at present, the average reader may be somewhat geographically challenged when trying to place the locations of other, former Soviet republics.

At the outset of the Cold War, an American diplomat in Moscow, George Kennan, wrote his famous article in the journal *Foreign Affairs* entitled "The Sources of Soviet Conduct."[3] Rarely has a journalistic article had such an impact upon foreign policy. As a result, 'The West' adopted the policy of 'Containment' against the Soviet Union for the balance of the Cold War. 'Fast forward' to today, and for those looking for the rationale for President Putin's conduct, this book represents an excellent start, and I would look forward to a sequel which covers the current crisis in Ukraine. Whether the modern 'West' and its partners will come up with a viable strategy, beyond sanctions and low-scale military activities in Eastern Europe, in order to respond to 'Putin's Wars' remains to be seen.

Putin's Wars is highly recommended by this reviewer. It must be a popular book as well, as no sooner had I borrowed it from the NDHQ library, than they informed me that someone wanted to read it when I had finished. I was also firmly reminded that my due date stood!

Colonel P.J. Williams *is currently serving as Director Arms Control Verification on the Strategic Joint Staff.*

NOTES

1. www.ciceofoundation.org.
2. Marcel H. Van Herpen, *Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2014), p. 57.
3. Mr X (George F. Kennan), "The Sources of Soviet Conduct," in *Foreign Affairs*, Vol. 25, No. 4 (July 1947).

Operation Typhoon. Hitler's March on Moscow, October 1941

by David Stahel

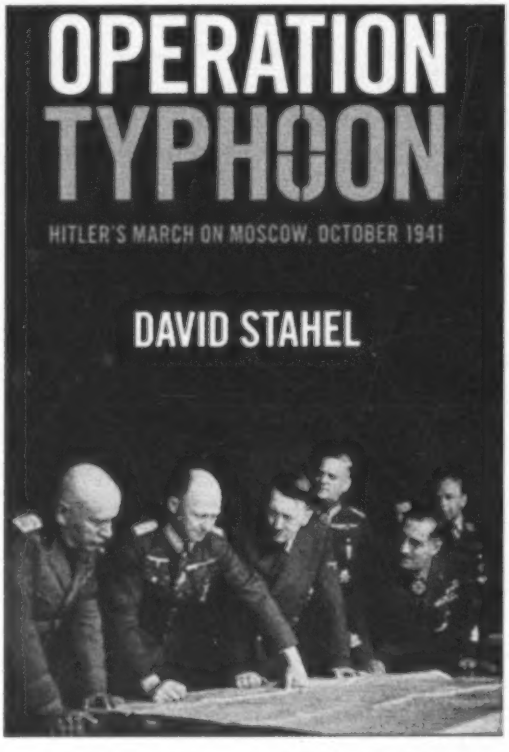
New York: Cambridge University Press, 2013

412 pages (HC), US$ 22.69

ISBN-10-1107035120

ISBN-13-9781107035126

Reviewed by Bernd Horn



For those 'old school' types who appreciate a quality old fashioned book, this one is a definite must have. Everything about it screams meticulous craftsmanship, from its appearance, layout, and paper quality, to the content inside. The book is about Hitler's desperate bid to end the war in Russia by capturing Moscow in the fall of 1941 before the onset of the vicious winter weather and before his Eastern Army was bled dry. Operation *Typhoon* was the code name given to the effort, and it entailed 75 German divisions, (almost two million men), and three of Germany's four panzer groups. In short, this book captures the full extent of the epic struggle on the Eastern Front during the Second World War, although it is focused largely upon a specific time period for one operation.

The book begins with an overview of Operation *Barbarossa*, the German invasion of the Soviet Union on 22 June 1941. The author, David Stahel, a lecturer at the University of New South Wales in Canberra, is an expert on the Russo-German war. His expertise and depth of research is unmistakable in his latest book. He clearly lays out how the Germans grossly underestimated the size of the Soviet Army and its resiliency, not to mention the vastness of the country. Interestingly, he captures the paradox of the German belief in technology, namely, the internal combustion engine, which would allow them to push deep into Russia, and which also ingrained in them a sense of over-confidence in its ability to provide them with victory. And yet, that same technology was susceptible to the primitive landscape and infrastructure, as well as the harsh weather

conditions. Incredibly, the German Eastern Army began Operation *Barbarossa* with approximately 600,000 military vehicles, and despite capturing thousands more, by mid-November 1941, they were down to about 75,000 serviceable vehicles. This is testimony to the severe conditions faced by the invading force.

After laying out the campaign, including 'jaw-dropping' statistics on the scale of conflict and its cost (i.e., numbers of combatants, vehicles, casualties, prisoners captured) the author moves on to the rationale for Operation *Typhoon*. In this volume, he deals strictly with its inception and the first month of its execution, namely, October 1941. His methodology is superb. He lays out a very holistic approach, from the propaganda campaign back in Germany, to the realities of the front-line battle. Stahel's use of diary entries from frontline soldiers and officers, to senior generals, to senior Nazi officials is outstanding. He does the same, although to a lesser extent, from the Soviet perspective. This approach furnishes a very personal and dramatic flavor to the text. It also delivers insights that are not normally captured in official reports. Importantly, it captures the frustrations, fears, and realities of those that must wage war in the world as it is, rather than the sterile, disconnected world of headquarters and staffs far removed from the Clausewitzian frictions of war. The glaring gaps between the tactical / operational / strategic levels of war are illuminating.

Stahel's focus upon the first month of the operation, (he intends to write on second volume on the follow-on months), allows him to deal with events in a very detailed manner. As such, he describes the tensions in the German high command; the frustrations of trying to advance on Moscow against a decimated Russian army, but being unable to push through the inclement weather and terrain; the continually disintegrating German army, and the panic in Moscow itself. The end product is a very detailed and comprehensive understanding of events.

The book is filled with incredible detail. Aside from the comprehensive text, it includes a glossary, table of ranks and army structures, four tables providing orders of battle, production and casualty data, a detailed index, and a 12 page bibliography of primary and secondary sources. In addition, it includes 15 high quality very detailed maps and 21 illustrations that include contemporary editorial cartoons, as well as black-and-white photographs, all of which assist in providing graphic visual support to the text.

In sum, the book is outstanding. It is well written and researched. Stahel is clearly an expert on the subject matter, and he has done an admirable job putting together the story of the opening salvo of Operation *Typhoon* in a scholarly yet gripping manner. I strongly recommend the book for anyone who is interested in the Second World War, the Eastern Front, or the study of military operations.

Colonel (Ret'd) Bernd Horn, OMM, MSM, CD, PhD, *is a retired Regular Force infantry officer. Dr. Horn is also an adjunct professor of the Centre for Military and Strategic Studies at the University of Calgary, as well as an adjunct professor of history at the Royal Military College of Canada and Norwich University. He is also a Fellow of the Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.*

Mon Afghanistan

by Lieutenant-Colonel Steve Jourdain

Outremont (Québec) : Athéna éditions, 2013
293 pages, $24.95 Canada
ISBN: 978-2-924142-05-9

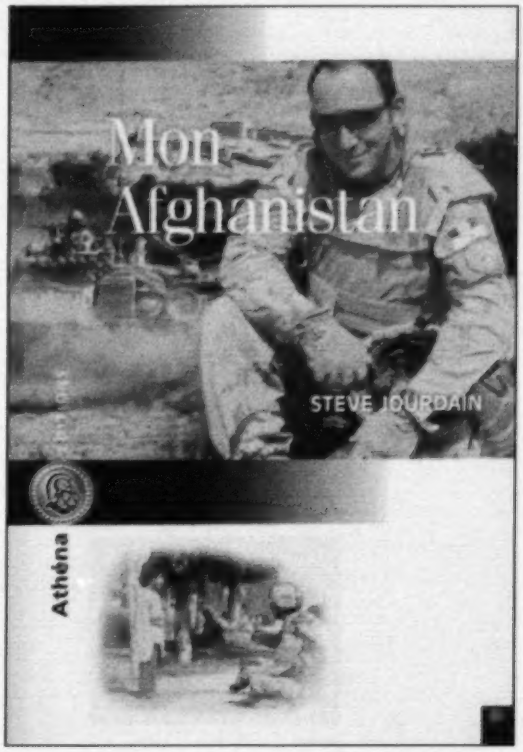
Reviewed by Dave Blackburn

To be honest with you, I flipped through Lieutenant-Colonel Steve Jourdain's *Mon Afghanistan* several times before deciding to acquire a copy. I would read a few pages here and there, then put it back on the shelf. Having served in Afghanistan in 2006, a few days after Operation *Medusa* and during the events that led to the loss of Chief Warrant Officer Robert Girouard, I very much doubted that this book could teach me anything about the Afghanistan experience. After all, I had seen so many patients and heard so many stories in my role as a mental health clinician during my stay and afterwards that I was not all that interested in this one. But I must have been more drawn to it than I had initially thought, because I came back to it regularly, practically every time I went to the bookstore. So, with no particular expectations, I began reading it on my own time, and I quickly became so engrossed that I could not put it down. I realized that this personal narrative, with its intensity, its truth and frankness, and the many emotions it evoked in me, was extraordinary.

The author of *Mon Afghanistan* is Lieutenant-Colonel Steve Jourdain, who, in 2009, commanded C Company, 2 Battalion, Royal 22e Régiment, during a seven-month operational mission in Afghanistan. He is an infantry officer who graduated from the Royal Military College of Canada and holds a master's in war studies. Lieutenant-Colonel Jourdain's actions and behaviour in Afghanistan had such a significant effect upon the mission and the troops he commanded that, in 2012, he was awarded the Meritorious Service Medal.

Let me begin by saying, without the slightest hesitation, that Lieutenant-Colonel Jourdain's book is a masterful work of autobiography. The author writes unpretentiously and shares generously with his readers the long and winding road of a mission in a theatre of operations, laying out the challenges, the issues, the frustrations, the pain, the anger, and also the pride that come with commanding a company of the renowned Van Doos in a war zone. It brings prestige and honour, but also the constant pressure of representing the most decorated regiment in Canadian military

history. Lieutenant-Colonel Jourdain succeeds in putting family considerations in perspective as part of military life, and he captures all the heartbreak experienced by family members during a deployment.



The author's down-to-earth, direct and sometimes unfiltered style leads us to question ourselves and to put ourselves in the *place of*, and feel *empathy for*, the commander and his troops through good times and bad. Since I personally know a few soldiers who served under Lieutenant-Colonel Jourdain, his descriptions and explanations sometimes took on particular significance, and helped me grasp the scope of the accomplishments, difficulties, and memories that are still deeply engraved in the minds of some. When Major Yannick Pépin died, I was the head of psychosocial and mental health services for the Canadian Armed Forces Formation Europe, and I was called upon to intervene with former colleagues and friends of Major Pépin's, who, at the time, were on assignment in Belgium. So the events recounted in the book were meaningful to me in many ways, because I was directly involved.

One aspect of this work that I think reveals the author's exceptional leadership qualities is the space and recognition he accords to the members of his troop. Rather than taking all the credit himself, Lieutenant-Colonel Jourdain highlights the strengths of the key members of his company, and he shows how each person contributed to the group's successes. The themes of camaraderie and teamwork are showcased.

This is assuredly not a war story. It is a profound and deeply human testimony, permeated with emotion—some positive, some negative—and a critical and analytical sense that is fitting for what could easily be called a life-changing experience. This book is alive, and it has the power to transport us, so much so that readers will live—and some, relive—an arduous mission with constant challenges. For anyone who served in Afghanistan, this story is a reality check. It helped me come to terms with many events whose import I could not understand in 2006 or in the years that followed. If you have never been to Afghanistan, it will take you on a remarkable literary journey into the day-to-day lives of soldiers deployed in a hostile area.

I strongly recommend that you read this excellent book, which brings a unique and individual sense of meaning to an extraordinary military and personal experience. It is accessible to all readers with an interest in military affairs or autobiography. I think it should become required reading for candidates at the Canadian Forces Leadership and Recruit School and students at the Royal Military College, to help them understand what it truly means to serve in the combat arms.

Lieutenant-Colonel Jourdain and members of C Company, 2 Battalion, Royal 22e Régiment, who participated in the deployment in Afghanistan in 2009: thank you for your contribution. As you said so well yourself, remember it, because it is something of which you can be proud.

Dave Blackburn *has a Ph.D in social science, specializing in the sociology of health. He teaches at the Université du Québec en Outaouais (UQO) Saint-Jérôme campus, where his research focuses upon mental health and psychosocial intervention with military personnel and veterans. He was a social work officer with the rank of major at the time of his retirement from the CAF in June 2014.*

TABLE DES MATIÈRES

Couverture
On Guard, par Silvia Pecota
Source : © Silvia Pecota

Comprendre le processus d'acquisition de la défense

Être « avant le bang » ou agir de façon proactive : La place qu'occupera le renforcement des capacités au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF
4 LETTRE À LA RÉDACTION

APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRE DE DÉFENSE

5 Comprendre le processus d'acquisition de la défense
par Charles Davies

PLAN STRATÉGIQUE

16 Être « avant le bang » ou agir de façon proactive : La place qu'occupera le renforcement des capacités au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes
par Peter J. Williams

PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL

25 L'art d'être un militaire-diplomate ~ D'un rôle implicite à une fonction explicite
par Francis Clermont

BÂTIMENTS ÉCOLOGIQUES/DURABLES

36 Un examen des stratégies d'évaluation des bâtiments durables que pourraient employer les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale
par Nicholas Vlachopoulos et Tina Basso

RENSEIGNEMENT ÉTRANGER CANADIEN

44 Le passé, le présent et l'avenir : L'évolution du renseignement étranger canadien dans un contexte mondialisé
par Michael Tierney

OPINIONS

55 Mener par l'exemple : Quels sont les attributs d'un bon (ou d'un mauvais) commandant d'escadron?
par Bill Carr

58 De Tripoli à Bamako, dans le sillage d'Al-Qaïda au Maghreb islamique...
par Charles Branchaud

COMMENTAIRES

65 CRITIQUES DE LIVRES

La Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal est la revue professionnelle officielle des Forces armées canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année avec l'autorisation du ministre de la Défense nationale. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, des Forces armées canadiennes, de la *Revue militaire canadienne* ou de tout organisme du gouvernement du Canada. La Couronne détient le droit d'auteur. La reproduction des articles doit être autorisée par le rédacteur en chef et la *Revue militaire canadienne* doit être indiquée comme source. La *Revue* est publiée en copie papier et en version électronique, cette dernière à **www.revue.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Nos coordonnées

Revue militaire canadienne /
Canadian Military Journal
Académie canadienne de la Défense
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario)
CANADA, K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

L'art d'être un militaire-diplomate – D'un rôle implicite à une fonction explicite

Un examen des stratégies d'évaluation des bâtiments durables que pourraient employer les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale

L'évolution du renseignement étranger canadien dans un contexte mondialisé

Rédacteur en chef
David L. Bashow
(613) 541-5010 poste 6148
bashow-d@rmc.ca

Directrice de la publication
Claire Chartrand
(613) 541-5010 poste 6837
claire.chartrand@rmc.ca

Traduction
Bureau de la traduction, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Commentaire
Martin Shadwick

Conseiller en rédaction
Michael Boire

Comité consultatif

Président

Major-général J.G.E. Tremblay, Commandant, Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

David L. Bashow, Rédacteur en chef, Revue militaire canadienne (RMC)

Brigadier-général A.D. Meinzinger, Commandant, Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Marty Cournoyer, représentant du Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA)

Major Andrew Godefroy, représentant du Chef d'état-major – Stratégie terrestre

H.J. Kowal, Ph.D., Recteur du Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Mark Gendron, Directeur, Centre de droit militaire des Forces canadiennes (CDMFC), Académie canadienne de la Défense (ACD)

Capitaine de frégate Hughes Canuel, représentant du Chef d'état-major de la Force maritime (CEMFM)

Hanya Soliman, représentante du Chef du renseignement de la Défense (CRD)

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.
Major (à la retraite) Michael Boire
Major Sylvain Chalifour
Lieutenant-colonel (à la retraite) Douglas Delaney
Rocky J. Dwyer, Ph.D.
Lieutenant-colonel (à la retraite) Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
David Hall, Ph.D.
Michael Hennessy, Ph.D.
Colonel Bernd Horn
Hamish Ion, Ph.D.
Phillippe Lagassé
Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.
Chris Madsen, Ph.D.
Sean Maloney, Ph.D.
Brian McKercher, Ph.D.
Paul Mitchell, Ph.D.
Nezih Mrad, Ph.D.
Scot Robertson, Ph.D.
Stéphane Roussel, Ph.D.
Elinor Sloan, Ph.D.
Adjudant-chef C.J. Thibault
Colonel (à la retraite) Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La Revue militaire canadienne étant bilingue, lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] après l'appel de note, qui signifie "traduction de la citation originale", indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

Bienvenue au numéro du printemps 2015 de la *Revue militaire canadienne*. Comme il s'agit d'une publication printanière, vous devriez entendre des oiseaux qui gazouillent et voir pointer des tiges vertes dans le gazon, mais ce n'est qu'un rêve au moment où j'écris ces lignes, à la fin de janvier. En effet, une bonne partie de notre pays tout blanc est toujours enlacé dans l'étreinte de glace de l'hiver, qui ne semble pas vouloir se desserrer. Bon. Au moins la forte chute du prix du pétrole aura aidé certains de nos bons citoyens à venir à bout des factures de chauffage sans avoir à retourner leurs poches.

Nous vous présentons une variété fort intéressante d'articles et de textes d'opinion dans ce numéro. D'abord, Charles Davis, expert en matière d'approvisionnement de la défense, jette un regard critique sur les facteurs sur lesquels repose le choix des pièces d'équipement et des capacités requises dans une situation donnée, puis il soulève la question du processus d'achat ou d'acquisition. Davies conclut que le processus est « régi par des facteurs complexes et pratiquement immuables, et ce, peu importe le modèle de gestion adopté » et qu'il avait eu l'intention, en écrivant son article, non pas de préconiser l'adoption d'une solution particulière, mais « d'expliquer le contexte général des acquisitions de défense et de décrire la structure sous-jacente dans le but de favoriser ainsi un débat mieux informé ».

Ensuite, le colonel Peter Williams, de l'état-major interarmées stratégique, soutient que les FAC devront examiner d'un œil critique la façon dont elles envisagent le rôle qu'elles sont appelées à jouer à l'avenir, dans un contexte où elles doivent tenir compte des réalités économiques et de la situation géopolitique mondiale toujours en évolution. La réduction du budget alloué à la défense qu'imposent le Canada et ses alliés est devenue un mode de vie, et Wiliams se demande si nous ne devrions pas contribuer au renforcement des capacités d'un pays étranger qui traverse une crise et former ses forces armées pour lui donner les moyens « de renforcer ses propres forces *avant* qu'une situation comme celle de l'Afghanistan ne survienne, de façon à ne pas être forcés d'envoyer nos forces *après coup* ». Son objectif est « d'examiner la mesure dans laquelle le renforcement des capacités militaires devrait devenir une *mission essentielle* et *explicitement énoncée* du MDN et des FAC ». Vient ensuite l'article de Francis Clermont, éducateur militaire, qui examine le processus de transformation en cours du système de perfectionnement professionnel des militaires du rang canadiens et qui, plus précisément, « [démontre] qu'il est nécessaire pour l'institution d'élaborer et d'incorporer davantage de compétences et aptitudes cognitives, intellectuelles et communicationnelles dans ses cours de PP communs et fondamentaux et dans son système d'éducation, afin que l'instruction reflète la nature des tâches que les membres des FAC doivent exécuter en tant que militaires de carrière ».

Sur un tout autre sujet, Nicholas Vlachopoulos et Tina Basso présentent une analyse critique de ce qui serait considéré comme étant des « stratégies acceptables de construction de bâtiments écologiques/de développement durable pouvant être appliquées aux projets de construction et de rénovation majeure, de même qu'une évaluation de la validité de ces stratégies par rapport aux besoins des Forces armées canadiennes (FAC) et du ministère de la Défense nationale (MDN) ». Les auteurs examinent donc la particularité de la situation des FAC et leur approche en matière de développement durable (DD), déterminent les facteurs devant être pris en compte pour le DD, établissent un cadre de DD, cernent les aspects qui pourraient être améliorés en ce qui concerne le DD de l'infrastructure, relèvent les lacunes et proposent des principes directeurs pour orienter la construction de bâtiments durables. Plus précisément, ils avancent l'idée de créer une « stratégie visant la construction de bâtiments durables répondant aux besoins particuliers du MDN » qui serait appliquée au moment de la « conception non seulement des *programmes*, mais aussi de l'infrastructure elle-même ».

Le dernier de nos articles de fond a été rédigé par un étudiant civil des cycles supérieurs, Michael Tierney, qui relance le débat que poursuivent depuis des décennies ceux qui se demandent si le Canada devrait « se doter d'un service du renseignement extérieur qui recueillerait des renseignements humains (HUMINT) comme le font la Central Intelligence Agency (CIA) aux États-Unis, le British Secret Intelligence Service (MI6), ou l'Australian Secret Intelligence Service (ASIS) ». Tierney soutient que l'objet de son article est « d'examiner les capacités antérieures et actuelles du Canada en matière de renseignement étranger et d'analyser la façon dont le renseignement étranger a changé et la tangente qu'il prendra à l'avenir ».

Le présent numéro renferme deux textes d'opinion sur des sujets très différents. Le lieutenant-général Bill Carr, un très distingué ancien combattant de la Deuxième Guerre mondiale qui est par la suite devenu le premier commandant du Commandement aérien, nous a fait l'honneur de nous expliquer ce que sont, à son avis, les attributs qui caractérisent les commandants supérieurs d'escadron de la Force aérienne. Fort de la très grande expérience qu'il a acquise tant dans les combats qu'en temps de paix, le lieutenant-général Carr nous explique aussi ce qu'est, à son avis, un *mauvais* leader. *Sic itur ad astra*. Le dernier texte d'opinion a été rédigé par le lieutenant-colonel Charles Branchaud, qui occupe actuellement le poste de J5 Plans Afrique au Quartier général du Commandement des opérations interarmées. L'auteur raconte l'expérience qu'il a vécue dans la région de Tripoli, en Libye, en 2011 et 2012, à l'époque où il s'y trouvait en mission pour aider l'attaché militaire de la région, dans la foulée du *printemps arabe*, de même que sa perception de ce qui s'est produit.

Martin Shadwick, notre commentateur attitré sur les questions liées à la défense, prend une très brève pause à ce moment-ci de l'année, mais il nous reviendra en force et en pleine forme pour le numéro de l'été. Enfin, comme d'habitude, nous terminons avec un certain nombre de critiques de livres dont nous recommandons la lecture à nos lecteurs.

Bonne lecture!

David L. Bashow
Rédacteur en chef
Revue militaire canadienne

LETTRE À LA RÉDACTION

L'article rédigé par le major Patrick Perron à l'automne 2014 (volume 14, numéro 4 de la Revue) intitulé *Connaissance de la situation en matière de météorologie spatiale et des effets de celles-ci sur un environnement interarmées, interorganisationnel, national et arctique* est toujours d'actualité. Nos préoccupations croissantes liées à la navigation maritime dans l'Arctique et à l'agressivité du gouvernement russe nécessitent un examen plus approfondi des questions concernant le Haut-Arctique, notamment les communications radio.

Le major Perron voudrait peut-être prendre connaissance du rapport hebdomadaire sur les effets des communications radio et l'activité solaire, diffusé par l'American Radio Relay League (ARRL). Ce rapport est très exhaustif et comprend l'activité solaire passée et prévue, de même que des conjectures par des opérateurs de radio amateurs expérimentés sur les effets futurs probables. Les membres de l'ARRL et le grand public peuvent consulter le rapport à l'adresse suivante : http://arrl.org/bulletins.

Major (retraité) Charles Hooker
Corps royal canadien des transmissions

Photo du MDN, HS52013-0010-004, par le caporal-chef Holly Canning

Rendu d'image d'un modèle conceptuel du navire de combat de surface canadien. Le 20 janvier 2015, le gouvernement fédéral a annoncé que la société Irving Shipbuilding, à Halifax, serait l'entrepreneur principal pour la mise en œuvre du projet de construction de 15 navires de combat de surface canadiens.

Comprendre le processus d'acquisition de la défense

par Charles Davies

Le colonel à la retraite Charles Davies *est un ex-officier de la logistique qui a occupé pendant quatre ans le poste de directeur de la planification stratégique pour le Groupe des matériels du ministère de la Défense nationale (MDN) et pendant trois ans celui de directeur principal responsable de la politique d'achat et de soutien du matériel au sein du ministère. Entre 2010 et 2012, il a également présidé le groupe principal du Comité AC/327 de l'OTAN, dont la responsabilité consiste à consolider l'uniformisation et l'interopérabilité des processus de gestion du cycle de vie des systèmes au sein de l'Alliance, des pays membres et des partenaires. Il a pris sa retraite en 2013 à l'issue de 42 années de carrière dans les forces armées et dans la fonction publique.*

Introduction

Plusieurs considèrent que le système d'acquisition du matériel de défense est « brisé » ou, à tout le moins, qu'il doit être remanié en profondeur, et différentes solutions ont été proposées pour y remédier. Par contre, d'autres croient que ce système fonctionne précisément de la manière souhaitée et des vérifications suffisantes et un équilibre approprié sont en place pour assurer la prise en compte adéquate des facteurs opérationnels, économiques, industriels, sociaux, politiques et autres aspects pertinents dans les décisions. Les gens qui entretiennent un tel point de vue considèrent que tout ajustement pouvant se révéler nécessaire est de nature incrémentielle et que le gouvernement actuel adopte essentiellement cette dernière approche en vertu de la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense[1].

Malheureusement, la majeure partie des participants à ce débat ne sont pas bien informés sur la nature fondamentale des acquisitions de défense et de leur rôle essentiel et intégral dans le programme de défense en général. De plus, on parvient difficilement à comprendre que les problèmes habituellement soulevés par les critiques présentent deux aspects très différents, soit la qualité du processus décisionnel au sein de la structure d'approvisionnement, ainsi que l'efficacité et l'efficience de la structure en tant que telle. Une structure bonne ou mauvaise peut donner lieu à des décisions bonnes ou mauvaises, mais l'expérience révèle qu'une structure déficiente fera habituellement en sorte qu'une organisation prendra plus de mauvaises que de bonnes décisions et qu'il sera assurément plus difficile, plus long et plus dispendieux de prendre et d'exécuter *toutes* les décisions.

Cette méconnaissance des questions liées à la structure du système d'approvisionnement est peut-être compréhensible, puisque les mécanismes d'achat du gouvernement du Canada (GC) constituent un mystère opaque pour la plupart des gens; même ceux qui y travaillent peuvent s'y sentir comme à l'intérieur d'un labyrinthe déconcertant. Malgré tout, le succès de la réforme du système des acquisitions de défense repose sur une compréhension de cette structure. Par conséquent, cet article porte avant tout sur la structure d'acquisition de matériel de la défense dans le but d'encourager une discussion mieux informée sur la façon d'améliorer les résultats.

Pour accroître encore la complexité, il est également nécessaire de commencer la discussion en faisant la distinction entre deux activités majeures qui se combinent dans l'exécution du processus d'acquisition de défense, soit déterminer la capacité ou l'équipement dont on fera l'acquisition, et le processus d'acquisition en tant que tel. Même si ces deux étapes se déroulent parfois simultanément et qu'elles se croisent fréquemment, il s'agit en fait de processus distincts qui comportent des facteurs différents. Le débat public tend à porter en majeure partie sur la première activité, remettant ainsi en question le besoin à la base de l'acquisition projetée dans le contexte des autres priorités nationales, entraînant un débat

autour des estimations des coûts et semant le doute quant à la solution choisie. Même si cela est important, les véritables problèmes systémiques ne se situent pas à ce niveau. Cependant, il s'agit d'un bon point de départ pour notre discussion.

Détermination des besoins[2]

Les nations disposent d'options variables à l'infini en ce qui concerne les capacités de défense qu'elles décident d'acquérir, d'entretenir et d'employer. Celles-ci vont des capacités de combat intégral aéroterrestres, sur la mer, dans l'espace et dans le cyberespace, et ce, jusqu'au simple maintien de forces constabulaires intérieures ou même l'absence totale de forces de défense. Les capacités de défense modernes sont invariablement complexes et, une fois établies, leur maintien demande un investissement soutenu. Il est facile de les perdre, soit en raison d'une décision politique délibérée ou par la négligence, alors qu'il est très difficile et onéreux de les rétablir après les avoir perdues. Par conséquent, les gouvernements et les planificateurs des capacités doivent adopter une vision à très long terme lorsqu'ils doivent déterminer les capacités à acquérir et entretenir et celles qu'il faut éliminer.

Ils bénéficient à cet égard d'une vaste gamme de conseils que leur dispensent des sources très divergentes qui expriment des points de vue tout aussi diversifiés. Ces conseils reflètent les différents niveaux de réflexion et d'analyse, depuis l'opinion non éclairée jusqu'aux études universitaires basées sur des recherches approfondies et faisant l'objet d'un examen par les pairs. Cependant, le gouvernement en poste est celui qui détermine ultimement, en tenant compte des autres priorités nationales, son niveau d'ambition en matière d'acquisition et d'entretien des capacités de défense.

En vertu de la *Loi sur la Défense nationale*, il incombe au ministre de la Défense nationale (min DN) de déterminer l'équipement qui sera distribué aux Forces armées canadiennes (FAC)[3]. Autrement dit, le ministre jouit *théoriquement* du pouvoir exclusif de définir le besoin et d'approuver les aspects techniques et opérationnels d'une acquisition donnée. *Dans la pratique*, cependant, d'autres mécanismes décisionnels gouvernementaux limitent cette autorité, alors que dans le cas des acquisitions majeures, la décision finale quant à l'équipement qu'on achètera sera normalement prise par le Cabinet qui tiendra compte de nombreux facteurs. Les ministres du Cabinet bénéficieront évidemment de conseils qui leur seront dispensés par des planificateurs militaires et leurs fonctionnaires, mais il y a également des consultations avec d'autres parties intéressées et des conseillers. L'actuel gouvernement a manifesté son intention de consolider davantage les mécanismes favorisant de telles délibérations plus vastes, et ce, de plusieurs façons, incluant la création, au sein du MDN, d'une fonction de remise en question des besoins militaires par un tiers[4]. Ces intéressements plus larges au processus décisionnel reflètent le fait que les acquisitions importantes en matière de défense sont toujours très politisées.

Les conseils que les fonctionnaires de la défense dispensent aux ministres sont élaborés dans le cadre d'un système de planification fondé sur les capacités[5] qui est basé sur un ensemble de scénarios de planification standard des forces reflétant ce qu'on considère comme étant l'éventail le plus probable de tâches d'une mission militaire au cours de la période de planification, et ce, compte tenu de notre interprétation actuelle des tendances au pays et à l'échelle mondiale[6]. Ces scénarios sont élaborés et tenus à jour par le chef du Développement des Forces en consultation avec des experts des milieux universitaire, scientifique, politique et militaire. Ceux-ci facilitent l'analyse de la valeur relative des investissements éventuels dans le maintien, la mise à jour ou l'acquisition de capacités de défense (p. ex., la « capacité A » présente-t-elle une valeur plus élevée pour différents scénarios de mission que la « capacité B »?). Il n'est donc pas étonnant que, compte tenu de la taille relativement limitée des FAC et des nombreuses différentes tâches à exécuter dans le cadre des missions futures, on envisage souvent de choisir des plates-formes polyvalentes afin de procurer les solutions offrant le meilleur rapport coût-efficacité pour le Canada. Le processus de planification fondée sur les capacités du MDN continue d'évoluer et cette évolution se poursuivra avec le temps.

En plus de mettre à profit le jugement professionnel des commandants et du personnel d'expérience des FAC dans son analyse des besoins, le MDN s'efforce de faire preuve de rigueur et d'objectivité dans sa méthodologie en utilisant des outils avancés de recherche opérationnelle, ainsi qu'une capacité exhaustive et de plus en plus puissante en matière de simulation, en particulier au niveau des plates-formes majeures. Ces outils continuent d'évoluer pour devenir de plus en plus sophistiqués alors que les technologies de base évoluent et qu'on tire des leçons des expériences vécues dans le cadre des programmes opérationnels et d'acquisition du Canada et des autres nations.

Enfin et malgré ce que semblent impliquer les récentes controverses entourant certains programmes d'achat, le MDN adopte également une approche exhaustive lorsqu'il s'agit de déterminer le coût d'acquisition et de maintien des capacités de défense afin de s'assurer qu'elles sont abordables à long terme en vertu de l'enveloppe budgétaire limitée qui est attribuée[7]. Le besoin de déterminer l'ensemble des coûts du cycle de vie de toute acquisition proposée est déterminé par le Conseil du Trésor[8] et bien établi dans la politique ministérielle[9]. Cette politique repose sur des guides et des manuels[10] qui visent à aider les promoteurs du projet à préparer des estimations fiables et défendables dans le but d'étayer les décisions. Une fois de plus, le MDN continue de peaufiner et de consolider ses politiques et ses mécanismes d'établissement des coûts.

Malgré les efforts vraiment considérables que déploie le MDN pour fonder ses analyses des besoins et ses recommandations sur des faits objectifs, cela demeure une science imparfaite, puisqu'il s'agit d'un processus prospectif et parce qu'il n'est jamais possible de prédire l'avenir avec précision. De plus, on assistera toujours à des opinions variées sur ce que l'avenir nous réserve et de façon plus précise, sur les solutions dont on aura besoin en matière de défense. Ces opinions dépendent des expériences, des intérêts et des points de vue de chacun. Par conséquent, les gouvernements canadiens ne bénéficieront jamais d'un appui unanime à leurs décisions en ce qui concerne les acquisitions importantes de matériel de défense. Aucun pays occidental ne bénéficie jamais d'un tel appui.

Contexte du matériel de défense

Les acquisitions de matériel de défense constituent une activité stratégique importante du gouvernement du Canada qui demeure, néanmoins, un aspect entre autres d'un programme plus général axé sur le soutien des activités militaires et sur la gestion de bout en bout du cycle de vie des biens faisant partie du matériel de défense. Comme on le définit dans la *Politique sur la gestion du matériel du Conseil du Trésor*, la gestion du cycle de vie représente la « ...gestion efficace et efficiente des biens

tout au long du continuum des démarches, de la détermination d'une exigence à l'aliénation et à la substitution du bien acquis afin de répondre à l'exigence. Les étapes de la gestion du cycle de vie comprennent : la détermination des exigences; l'analyse des possibilités; la planification des acquisitions; l'acquisition; l'exploitation, l'utilisation et l'entretien; ainsi que l'aliénation et la substitution d'un bien ». L'objectif de la politique « ...vise une gestion du matériel par les ministères qui soit durable et responsable sur le plan financier afin de soutenir l'exécution rentable et efficace des programmes gouvernementaux »[11].

Un précepte essentiel de la politique consiste à prendre les décisions en tenant compte de la durée de vie totale de l'équipement et des implications au niveau des coûts du cycle de vie complet dès que débute le processus de planification de l'acquisition. L'intention est d'éviter de prendre des décisions fondées principalement sur un point de vue à court terme. Par exemple, ce qu'on pourrait considérer, dans le cadre d'un projet d'acquisition, comme une bonne décision d'adopter une solution technique particulière qui permet de livrer le système à temps et dans les limites du budget pourrait constituer une mauvaise décision en ce qui concerne le cycle de vie global si une autre solution assortie de coûts initiaux plus élevés avait des coûts d'exploitation beaucoup moins élevés ensuite, entraînant ainsi un coût global moins élevé pour l'ensemble du cycle de vie.

La *Politique sur la gestion du matériel* est particulièrement importante pour le MDN, puisque ses activités ayant trait au matériel de défense représentent un élément central considérable du Programme de défense. Ces activités sont également importantes pour le gouvernement, puisque le MDN est son principal gestionnaire du matériel. Il gère au-delà de 50 milliards de dollars de machinerie, d'équipement et de véhicules de tous genres (incluant des navires et des aéronefs), ce qui représente quelque 74 pour cent du total au gouvernement fédéral, ainsi que 6,5 milliards de dollars de stocks, qui représentent 87 pour cent du total au gouvernement fédéral[12]. Si le MDN échoue dans sa gestion des biens matériels, l'impact sera énorme sur les comptes publics du Canada.

Alors que l'acquisition et la gestion du matériel sont des services internes pour la plupart des ministères et organismes du gouvernement (autrement dit un processus habilitant le déroulement des activités plutôt que d'être un aspect essentiel de ces dernières), tel n'est pas le cas au ministère de la Défense nationale. Le concept du Programme de défense repose sur la réalisation, pour le Canada, de résultats précis qui sont exclusifs au MDN et aux FAC.

- La fourniture de **conseils** avisés au gouvernement en ce qui concerne les politiques de défense, les capacités et les missions éventuelles des FAC;
- La création et le maintien en puissance de **capacités de défense** conformément à l'orientation politique et gouvernementale en matière de défense;
- L'assurance des états appropriés de **préparation** de ces capacités, et ce, conformément à l'orientation gouvernementale et aux ressources affectées;
- Sur ordre, l'exécution de **missions** exploitant ces capacités, y compris l'établissement des conditions nécessaires pour assurer leur réussite[13].

À leur tour, les capacités de défense comprennent de nombreuses combinaisons de quatre éléments essentiels qui doivent être présents selon un équilibre approprié en plus d'être parfaitement intégrés afin de produire des effets importants sur les plans stratégique, opérationnel et tactique. Voici quels sont ces éléments :

- **Personnel** (principalement, mais pas nécessairement exclusivement, les membres des FAC), incluant son recrutement, sa formation, son organisation, sa gestion et les soins dont il a besoin;
- Le **matériel** de défense majeur, comme les navires et les aéronefs, ainsi que les autres équipements, les systèmes d'information, les approvisionnements et les services dont les FAC ont besoin pour mener leurs opérations et pour s'entraîner afin d'être prêtes à participer à ces opérations.
- L'**infrastructure** de défense essentielle dont on a besoin pour mener les opérations, assurer l'état de préparation et donner l'instruction, comme les chantiers navals, les terrains d'aviation et les installations d'instruction;
- La **doctrine** militaire et l'ensemble des connaissances militaires professionnelles nécessaires afin de tisser ensemble les autres éléments de manière à créer une force efficace; pour planifier et commander les opérations assignées; pour s'adapter rapidement aux changements des conditions opérationnelles, technologiques, géopolitiques et autres; ainsi que pour entretenir cette institution qu'est la défense nationale à long terme[14].

Ainsi, l'équipement et la gestion de son cycle de vie, incluant son acquisition, constituent un aspect clé du Programme de défense dont l'importance est pratiquement égale, à toutes fins en matière de défense, au recrutement et à la formation du personnel des FAC.

Le matériel de défense est géré au sein du MDN à l'intérieur d'un cadre holistique de bout en bout de gestion du programme d'équipement qu'on a élaboré sur plusieurs décennies et qui est conçu précisément pour répondre aux besoins uniques des FAC. Ce cadre ressemble nécessairement davantage à ceux des autres organisations de défense des pays occidentaux qu'à ceux des autres ministères du gouvernement du Canada. Ces processus opérationnels reposent sur différentes normes internationales, dont la *Politique générale de l'OTAN en matière de gestion du cycle de vie des systèmes*, ainsi que les guides de mise en œuvre connexes, et la norme *ISO 15288 Ingénierie des systèmes et du logiciel – Processus de cycle de vie du système* qui a servi de base à l'élaboration de la politique de l'OTAN.

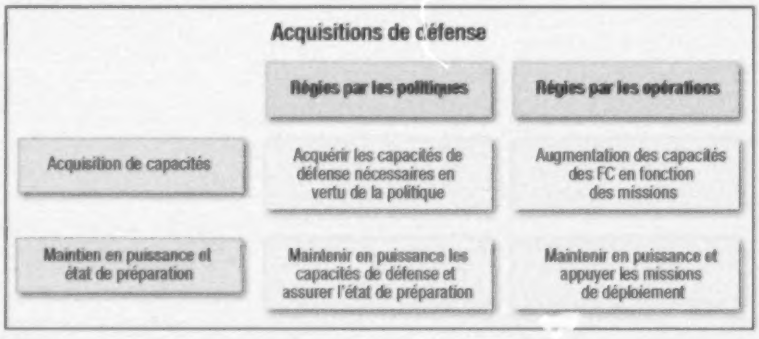


Figure 1

Système d'acquisition de la défense

Dans ce contexte général en matière de gestion du matériel, le système d'acquisition de la défense est le processus d'acquisition d'équipement, d'approvisionnements et de services visant à produire des capacités de défense et à les maintenir en puissance tout au long de leur durée de vie en service, y compris pendant les opérations. Le systèmes d'acquisition de la défense représente essentiellement une « boucle d'exécution (do-loop) » du processus de gestion du cycle de vie du matériel, ainsi que des opérations en général du MDN et des FAC. En tant que tel, il s'agit d'un processus habilitant qui est essentiel à la mission et qui doit être intégré à la perfection aux autres fonctions plus générales.

Toutes les acquisitions du GC « exigent que la passation de marchés réponde aux besoins opérationnels de la manière la plus rentable possible et fournisse des chances égales aux soumissionnaires » et on s'attend également à ce qu'ils appuient « les objectives nationaux en matière de développement industriel et régional, de développement économique des autochtones, d'environnement et d'autres objectifs socio-économiques approuvés. »[15] Pour atteindre ces nombreux objectifs, le Conseil du Trésor exige que la plupart des acquisitions de plus de 2 millions de dollars fassent l'objet d'un examen préalable et qu'elles soient approuvées dans le cadre des processus interministériels d'examen des acquisitions[16]. Par conséquent, toutes les acquisitions importantes en matière de défense sont examinées et remises en question par les différents ministères, alors que chacun se penche sur le dossier d'un point de vue différent et exprime des opinions différentes sur la façon dont on devrait harmoniser les priorités contraires. Alors que la plupart des dossiers franchissent relativement rapidement ce processus d'examen, il n'existe aucun mécanisme efficace capable d'apporter une solution rapide lorsque surviennent des divergences entre les ministères ni aucune stratégie industrielle de défense approuvée par le gouvernement du Canada afin d'encadrer les délibérations[17]. Par conséquent, certaines acquisitions peuvent s'en trouver grandement retardées alors que les ministères s'efforcent d'en arriver à des compromis acceptables.

La majeure partie du débat public entourant les acquisitions de défense nous porte à croire que celui-ci est une activité passablement homogène qui est axée sur les acquisitions de plates-formes majeures, mais la réalité est toute autre. Le processus couvre bien plus que simplement l'acquisition de matériel, alors qu'il dépend d'exigences différentes en réponse à des circonstances très différentes, comme on peut le voir à la figure 1.

Les acquisitions dictées par des raisons politiques font généralement l'objet d'une planification délibérée dans une atmosphère où l'on dispose de temps pour la tenue de consultations interministérielles et afin de déterminer la meilleure façon pour le pays de profiter au maximum de chaque dépense majeure. Ces acquisitions, qui retiennent l'attention de la plupart, tendent à être des acquisitions d'équipement motivées par des raisons politiques et par les contrats connexes de soutien en service à long terme. Des milliers d'achats moins importants de biens, de services et de projets de construction demeurent cachés pour la plupart.

Les acquisitions dictées par les opérations, en particulier lorsqu'elles ont pour but de répondre aux besoins immédiats de soutien dans le cadre de missions, sont différentes. Ces acquisitions doivent être réalisées rapidement pour ne pas compromettre la réussite des opérations, alors que des solutions imparfaites livrées *à temps* sont habituellement grandement préférables à des solutions parfaites qui sont livrées *en retard*.

Malheureusement, les processus destinés à des acquisitions de prestige, délicates sur le plan politique et définies par des politiques ne conviennent pas au traitement rapide et efficace des acquisitions de routine moins importantes, alors que l'expérience concrète lors de différentes opérations des FAC a démontré qu'elles peuvent constituer un obstacle majeur à l'exécution rapide des achats urgents sur le plan opérationnel. La structure habituelle des acquisitions gouvernementales n'est tout simplement pas conçue dans l'optique des opérations militaires[18]. Par conséquent, les acquisitions de matériel de défense doivent reposer sur des approches différentes afin de répondre à des besoins différents dans des situations différentes.

Photo du MDN, FA2012-1007-01 crop/ARC

L'achat de CC177 *Globemaster III* est l'un des projets d'acquisition de matériel de défense qui a été terminé à temps et dans les limites du budget. Un cinquième CC177 a été acheté récemment afin de compléter la flotte en aval.

Photo du MDN, IS82-2012-139-005, par le caporal Rick Ayer

Les programmes de défense les plus importants ont une longue vie. Les frégates de classe HALIFAX auront probablement près de 40 ans lorsqu'elles seront mises hors service.

L'approche en ce qui concerne la gestion des risques au niveau des acquisitions doit également varier. La plupart des acquisitions normales dictées par les politiques sont assorties dans une grande mesure de risques comparables à la plupart des autres acquisitions du gouvernement : risques financiers, politiques, des processus, des programmes, technologiques et ainsi de suite. Les acquisitions dictées par les opérations regroupent tous ces risques et souvent d'autres encore, comme les risques pour la vie ou l'intégrité physique, la santé, la sécurité et possiblement même la réussite de la mission. Les conséquences de l'échec d'une mission de déploiement peuvent être catastrophiques à différents niveaux, tels politique, diplomatique, ainsi qu'au niveau de la sécurité nationale pour n'en nommer que quelques-uns. Alors qu'il est improbable que le retard ou l'échec d'une seule acquisition entraîne une telle conséquence majeure, l'impact cumulatif des acquisitions manquées récurrentes entraînera inexorablement une augmentation de ces risques.

La complexité technologique de plusieurs systèmes de défense représente un défi accru pour les acquisitions de défense, incluant les coûts et la difficulté connexes de leur développement, leur production et leur utilisation. Cela a des implications considérables sur la façon dont certaines acquisitions sont gérées. Tout dépendant du stade auquel est rendu le système dans son cycle de développement, il peut être très facile ou très difficile de définir les coûts d'un programme avec précision. Il est habituellement possible de déterminer avec précision les coûts et le calendrier de livraison d'un système pleinement développé déjà en service au sein d'un ou de plusieurs pays, et la passation des marchés d'acquisition peut s'effectuer très rapidement. Tel était le cas, par exemple, lors de l'acquisition de quatre avions de transport stratégique C-17 qu'on a terminée à temps et dans les limites du budget moins de 18 mois après avoir décidé d'en faire l'achat[19].

Par contre, si un système est toujours en cours de développement ou s'il doit faire l'objet d'un travail technique considérable et non récurrent, pour l'adapter ou le modifier, des approches très différentes comportant une gestion des risques sont nécessaires. Les projets de ce genre traversent habituellement différentes phases qui se terminent toutes par des « portes » de décision majeures. Cela peut comprendre une phase de *prédéfinition*, qui consiste à évaluer des concepts ou des technologies multiples, une phase de *définition*, au cours de laquelle on peaufine les options, on élimine les risques au niveau des technologies, des programmes ou autres et on identifie la solution préférée; ainsi qu'une phase de *mise en œuvre* au cours de laquelle on met en place l'option choisie. Il est impossible de déterminer de manière réaliste les estimations des coûts et les calendriers de livraison finaux avant la fin de la phase de définition et, même alors, il peut être prudent d'identifier un fonds pour éventualités au cours de la phase de mise en œuvre en prévision des risques résiduels et des problèmes inattendus. En ce qui a trait à ces projets, l'acheteur doit presque inévitablement *supporter* ou, à tout le moins, *partager* le fardeau de risque inhérent avec le fournisseur s'il veut que la capacité soit mise en œuvre avec succès.

Les acquisitions de défense s'effectuent également sur des marchés très diversifiés. Les armes complexes, comme les avions de combat, sont développées et produites en quantités relativement limitées par très peu de fournisseurs en raison des investissements technologiques considérables et soutenus nécessaires. Ces systèmes présentent également une durée de vie en service très longue, de sorte que les possibilités de vente sont relativement peu nombreuses et éloignées dans le temps. Par conséquent, on constate à l'échelle mondiale une tendance à long terme à la consolidation dans les industries qui produisent des systèmes de défense perfectionnés à coût élevé et dans de faibles quantités. Les fabricants sont également de plus en plus protecteurs à l'égard de la propriété intellectuelle qui découle de leurs investissements et ils recherchent continuellement des moyens d'en tirer une plus grande valeur au cours de la durée de vie en service de l'équipement. Cela peut avoir à long terme des répercussions considérables au niveau des stratégies et des coûts de soutien en service.

Par ailleurs, la Défense nationale achète également des produits standard qu'on retrouve sur les marchés très concurrentiels, à fort volume et à faible coût, comme les fournitures de bureau, les matériaux de construction ou les véhicules commerciaux. Les achats de tels produits se prêtent très bien aux processus d'achat simplifiés, alors que les avantages considérables que présentent les prix de volume peuvent être réalisés grâce aux mécanismes d'acquisitions groupées au sein du ministère ou du gouvernement.

Enfin, les acquisitions de défense sont uniques au sein du gouvernement en ce qui concerne l'impressionnant volume d'activités

qui les caractérise. En plus des dizaines de milliers de petites acquisitions qu'elle effectue elle-même tous les ans en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués, la Défense nationale traite également bon an, mal an des dizaines de milliers de transactions d'achat avec son organisation de services communs qu'est Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC). Ces transactions comprennent des demandes de contrat, des autorisations de tâches en vertu de contrats, des demandes de création d'offres à commandes, des ententes en matière d'approvisionnement, ainsi que d'autres instruments, et plusieurs autres transactions. À lui seul, le MDN représente près de la moitié des activités de la Direction générale des approvisionnements de TPSGC, et ce, bien loin devant les autres ministères en ce qui concerne le volume d'achats.

À certains niveaux, les acquisitions de défense sont régies par des conditions, des besoins et des caractéristiques uniques au gouvernement, de sorte qu'on ne peut faire appel à des processus uniformisés pour répondre à tous les besoins.

Cadres des lois, des politiques et du programme

En vertu de la loi, une acquisition de défense est une activité du gouvernement du Canada à laquelle participent plusieurs ministères et organismes. Leurs rôles respectifs sont définis de manière précise dans la loi, dont tout particulièrement :

- À l'article 10 de la *Loi sur la production de défense*, qui confère au ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux l'autorité exclusive en ce qui concerne l'achat ou l'acquisition, d'une autre façon, de « matériel de défense »[20] au nom du gouvernement, ainsi qu'à l'article 12 de la même loi qui confie au ministre la responsabilité en matière de gestion des capacités industrielles de défense du Canada;
- L'article 36 de la *Loi sur la défense nationale*, accordant au ministre de la Défense nationale le pouvoir exclusif de déterminer les besoins en matière d'équipement de défense; ainsi que l'article 4 de cette même loi qui confie au ministre la responsabilité en ce qui a trait à la gestion des ressources, des programmes et des opérations de défense;
- L'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui confère au Conseil du Trésor de vastes pouvoirs lui permettant de définir les politiques administratives du gouvernement, d'établir les limites en ce qui concerne les pouvoirs des ministres et de surveiller les programmes et les plans du ministère;
- L'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Industrie*, qui confère au ministre de l'Industrie la responsabilité dans des domaines, comme l'industrie, la technologie, la science, la propriété intellectuelle, ainsi que les petites entreprises, qui ont tous des liens directs et indirects avec les acquisitions de défense.

Il est remarquable que le Parlement ait défini des autorisations légales distinctes pour les achats de biens de défense et de biens civils. Les deux autorisations sont confiées exclusivement au ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux, mais l'acquisition de biens civils est régie par la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*, alors que l'acquisition de « matériel de défense » est régie par la *Loi sur la production de défense*, qui confère également au ministre des pouvoirs uniques considérables lui permettant d'établir les modalités des contrats et de définir la relation commerciale entre les entrepreneurs de défense et l'État. Cependant, on ne fait que rarement appel à ces pouvoirs, alors qu'au niveau structural, on tend à faire appel aux mêmes politiques et processus opérationnels standard lors de toutes les acquisitions du gouvernement du Canada. De plus, les mêmes structures au sein de TPSGC, d'Industrie Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor réalisent de manière interchangeable les acquisitions de matériel de défense et de matériel civil, quoique certaines parties de chaque organisation se spécialisent peut-être dans un domaine plus qu'un autre. La Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014 du gouvernement n'amène aucun changement important à cette approche de gestion uniformisée.

Jack Lang/Office national du film du Canada. Photothèque/Bibliothèque et Archives Canada/PA-132909

Comme il avait acquis une expérience de la conduite de la guerre, le Canada a modifié son approche par rapport à l'acquisition de matériel de défense durant la guerre froide. L'ouvrière Edna Poirier, de la société Defence Industries Limited, remet à l'honorable C. D. Howe le 100 000 000e projectile fabriqué à l'usine Cherrier, en 1944.

Les divers intervenants sont reliés par un certain nombre d'organismes interministériels qui apportent leur appui lors des consultations politiques ayant trait aux acquisitions et au niveau de la coordination des initiatives pangouvernementales[21]. Certains organismes facilitent également la gestion axée sur la collaboration de certaines acquisitions en particulier,[22] sans compter qu'on a le cadre interministériel d'examen des acquisitions dont on a fait mention précédemment. Cependant, le contrôle de bout en bout de la structure gouvernementale dans le domaine des acquisitions – soit la régulation de sa production totale et la gestion du rendement du système – ne repose sur aucun mécanisme officiel[23]. Le seul cadre de gestion intégrée du système qui existe est en grande partie un cadre organique et informel de relations bilatérales et multilatérales entre des individus à tous les niveaux.

Il vaut la peine de voir brièvement comment le Canada en est arrivé à ce modèle de gestion.

Centre d'imagerie interarmées des Forces canadiennes (CIIFC), photo PC-2239

De l'avis de certains, la fin d'un rêve national. L'acquisition d'aéronefs Avro *Arrow*, un chasseur d'interception à réaction perfectionné conçu au Canada selon un concept révolutionnaire sur bien des plans, allait devenir un projet coûteux d'acquisition de matériel de défense voué à l'échec en 1958.

Contexte historique

La structure actuelle en matière d'acquisitions de matériel de défense a évolué à partir d'un concept de la Guerre froide mis sur pied dans les années 1950 par les fonctionnaires qui avaient, peu de temps auparavant, guidé le pays tout au long de la Seconde Guerre mondiale. Le Canada, ainsi que ses alliés, avait mené la guerre comme un effort national global, sous l'égide personnelle du premier ministre et de son Cabinet, dont tout particulièrement son Cabinet de guerre constitué des principaux ministres. Plusieurs ministres assumaient la responsabilité des différents aspects du portefeuille de la Défense nationale[24], mais ils s'intéressaient particulièrement à la tâche titanesque de recruter, d'organiser et de former des hommes en quantité suffisante (et des femmes en nombres plus limités) au sein des forces navales, terrestres et aériennes que le Canada s'était engagé à fournir. Il leur était impossible de gérer également la tâche encore plus considérable que représente l'agencement des ressources industrielles, agricoles et autres de la nation afin de produire les volumes d'équipement et de fournitures nécessaires pour mener le combat et remporter la victoire. Ce fut là une tâche attribuée à plusieurs autres ministres et coordonnée par le ministre des Munitions et des Approvisionnements, C.D. Howe.

Avec le début de la Guerre froide, plusieurs des politiciens et hauts fonctionnaires qui avaient été à l'origine de la victoire au cours de la Seconde Guerre mondiale étaient encore au gouvernement et, face au besoin de réarmer le pays, ils adoptèrent un modèle inspiré de celui qui avait déjà été couronné de succès. La *Loi sur la production de défense* est entrée en vigueur en 1951. Cette loi conférait au Ministère de la production de défense le pouvoir général d'encadrer le réarmement du Canada au cours de la Guerre froide, ainsi que d'organiser et de gérer la base industrielle de la défense nationale, qui comprenait alors de vastes usines appartenant à l'État et au secteur privé, ainsi que d'autres installations produisant tout, depuis les bâtiments de guerre et les avions de combat, jusqu'aux munitions. C.D. Howe, qui avait encadré l'effort de production massif du Canada en temps de guerre, fut le premier ministre de la Production de défense[25].

Cependant, la Guerre froide n'était pas la Seconde Guerre mondiale, de sorte que l'effort entrepris par le Canada était bien plus modeste. Tel fut encore bien plus le cas au cours des ans, alors que la « guerre ouverte » menaçant les intérêts du Canada semblait de moins en moins probable, de sorte que les gouvernements successifs ont déterminé que d'autres priorités appelaient l'énergie et les ressources de la nation. Pendant ce temps, la façon même de fonctionner de la bureaucratie fédérale fit l'objet d'examens à plusieurs occasions, alors que les exigences et les attentes changeantes de la société en pleine modernisation demandaient de nouvelles réponses de la part du gouvernement.

En 1963, alors que l'effort de réarmement principal tirait à sa fin, le ministre de l'Industrie assuma les pouvoirs du ministre de Production de la défense[26]. Cette pratique est demeurée en place jusqu'en 1968, lorsqu'on désigna de nouveau[27] un ministre distinct dans le contexte d'une transformation profonde du gouvernement à la fin des années 1960. En vertu de cette restructuration,

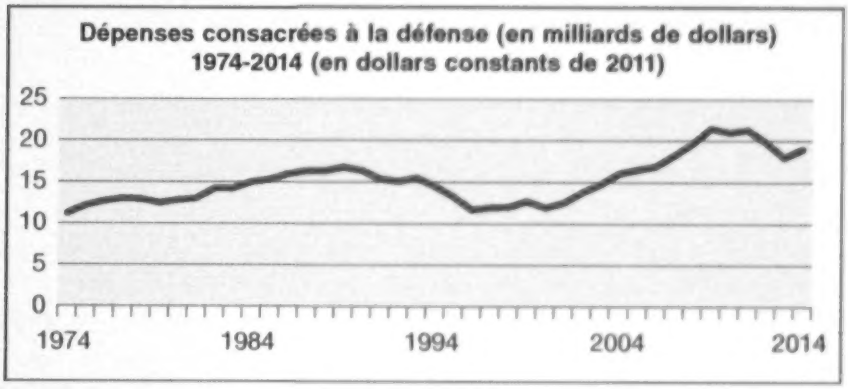


Figure 2

en 1969, le ministère de la Production de défense fut démantelé et remplacé, toujours avec les pleins pouvoirs conférés par la *Loi sur la production de défense*, par le ministère des Approvisionnements et Services,[28] pour ainsi réunir sous un même toit les acquisitions gouvernementales de défense et autres.

En 1987, le gouvernement s'était départi des dernières usines de fabrication appartenant à l'État en procédant à la privatisation de Les Arsenaux canadiens, Limitée[29]. En 1993, le ministère des Approvisionnements et Services et le ministère des Travaux publics firent l'objet d'une fusion administrative[30]. La fusion fut officialisée de façon légale en 1996 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux*.

La longue transition depuis le ministère de la Production de défense de l'après-guerre, en passant par son harmonisation temporaire avec le ministère de l'Industrie, jusqu'à la fusion totale avec l'actuel ministère de TPSGC, témoignait du long processus graduel qui consiste à réduire la taille et des capacités des FAC, des capacités industrielles de défense de la nation, ainsi que de l'étendue relative des acquisitions de défense au Canada.

Les années 1990 furent marquées par des coupures considérables des dépenses consacrées à la défense au Canada et chez nos alliés. En 1989, le budget canadien de la défense se chiffrait à 12 milliards de dollars[31]. En raison de nombreux facteurs, incluant une crise de la dette fédérale en plein essor, entre 1990 et 1998, le gouvernement réduisit le financement du MDN de 33 pour cent. En proportion, ce fut alors la plus importante réduction du budget de la défense de tous les pays de l'OTAN[32], ce qui produisit un effet débilitant sur le MDN et sur les FAC. Alors que le ministère concentrait toutes les ressources qu'il pouvait pour entretenir ses capacités militaires de base, et ce, tout en participant à des opérations d'importance à l'étranger, on sabra les nouveaux programmes d'acquisition de matériel de défense. Pendant près d'une décennie, peu de programmes d'achat majeurs et complexes étaient en marche, ce qui, combiné aux mesures qui encourageaient les gestionnaires de projet et les spécialistes des approvisionnements d'expérience à quitter, priva le MDN d'une bonne partie de sa capacité de gérer les acquisitions complexes.

Tout cela a changé le 11 septembre 2001. Suite au 11 septembre, un réinvestissement considérable devenait nécessaire et les gouvernements successifs ont continué de consacrer des sommes considérables à la défense. De son côté, le MDN n'a ménagé aucun effort pour rétablir sa capacité de gérer les acquisitions complexes. Comme on peut le voir à la figure 2, même lors la crise financière mondiale de 2008 et de la récession qui a suivi, les budgets de défense du Canada, quoique touchés, sont demeurés à leurs niveaux les plus élevés depuis plusieurs décennies[33]. Combinés à l'adoption, à la grandeur du gouvernement, du financement en comptabilité d'exercice pour l'acquisition d'immobilisations majeures[34], cela confère au niveau des ressources une flexibilité bien plus grande que celle qu'a connue la Défense nationale depuis le début de la Guerre froide. Alors que les prochains gouvernements pourraient renverser la croissance globale du budget de la défense qu'on a connue au cours de la dernière décennie, les acquisitions de défense resteront clairement une activité commerciale importante du gouvernement du Canada dans un avenir prévisible, et le gouvernement actuel a fait de la mise en œuvre de sa Stratégie d'approvisionnement en matière de défense une priorité.

État actuel des acquisitions de la Défense

Depuis un certain temps maintenant, compte tenu du programme d'acquisition de matériel de défense considérablement plus vaste, tous les ministères participant au processus se sont démenés afin de réaliser les attentes du gouvernement, des parlementaires, de l'industrie et de la population sur le plan de l'agilité et de la réceptivité du processus d'approvisionnement. Par conséquent, on a assisté à une intensification de la critique. Pendant ce temps, on assiste de nouveau à la priorisation de l'intégrité et de l'imputabilité au sein du gouvernement. Avec l'adoption de la *Loi fédérale sur la responsabilité* en 2006, le Parlement et le gouvernement ont établi des attentes fermes en matière d'ouverture, de transparence, d'auditabilité et de responsabilisation. Malheureusement, les attentes en matière de réceptivité accrue et la demande d'une responsabilisation accrue sont difficiles à réaliser lors de l'acquisition de matériel de la défense compte tenu de la complexité juridique et institutionnelle que le Canada a imposée à ce processus. La multiplicité des points d'autorité au sein du ministère complique le *processus* et dissout essentiellement la *responsabilisation*. De plus, celle-ci favorise un niveau élevé de variabilité des interactions commerciales entre les intervenants, ce qui signifie que, sur un plan individuel, les résultats de chacune des acquisitions tendent souvent à dépendre davantage des personnalités et des relations que de processus opérationnels interministériels communs et uniformes. L'absence d'un cadre de gestion efficace au niveau des systèmes dans le modèle de gestion a pour effet d'obscurcir davantage la responsabilisation, en plus de miner la surveillance efficace et d'entraver la discipline lors de l'exécution des transactions, ou d'identifier et corriger les sources véritables des retards et des piètres résultats en matière d'acquisitions.

Plusieurs commentaires, études et rapports de qualité variable ont été rédigés au sujet des acquisitions de défense au cours des vingt dernières années, et ce, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du gouvernement[35]. Dans tous les cas, on a identifié des problèmes d'une nature quelconque au niveau du modèle actuel. De plus, le vérificateur général et les vérificateurs internes du MDN ont

publiquement documenté plusieurs problèmes en rapport avec des acquisitions particulières, ce qui révèle des problèmes au niveau de la structure fondamentale[36]. Alors qu'aucun des auteurs de ces rapports ne s'est penché longuement sur la source véritable du problème, ils justifient clairement, dans l'ensemble, un changement quelconque. La Stratégie d'approvisionnement en matière de défense constitue la réponse actuelle du gouvernement à la situation. Même si celle-ci vise principalement les résultats industriels, elle comporte certaines mesures visant à rendre le modèle de gestion actuel plus efficace. Cependant, nous sommes encore loin de savoir si celle-ci produira des résultats probants.

Au cours des dernières années, d'autres pays occidentaux ont entrepris une réforme systémique de leurs programmes de gestion du matériel de défense, incluant la fonction d'acquisition. La plupart ont adopté des modèles combinant l'acquisition d'équipement et le soutien à un cadre de gestion de l'ensemble du cycle de vie, soit du début à la fin, et ce, conformément aux pratiques exemplaires à l'échelle internationale qu'on définit dans la *Politique générale de l'OTAN en matière de gestion du cycle de vie des systèmes, ainsi que la norme ISO 15288 Ingénierie des systèmes et du logiciel – Processus de cycle de vie du système*.

L'expérience de deux pays qui entretiennent des liens historiques et culturels étroits avec le Canada suscite un certain intérêt. La création, au sein de leurs institutions de défense respectives, de l'organisation de matériel de défense en Australie et de l'organisation d'équipement et de soutien de défense au Royaume-Uni, s'est révélée une entreprise importante pour les deux nations. Leur expérience démontre que la mise en œuvre et l'optimisation d'une transformation d'une telle ampleur demandent du temps, peut-être une décennie.[37] De plus, cela démontre que la création d'une seule organisation responsable de l'acquisition et de la gestion de la durée de vie totale de l'équipement de défense ne garantit pas, en soi, la réussite du programme et ne modifie aucunement le fait que la responsabilité en ce qui concerne la sélection, l'acquisition et la gestion des capacités de défense incombe au gouvernement. Ce modèle reconnaît cependant que l'équipement de défense est un aspect essentiel de la capacité militaire qui est pratiquement aussi important que le personnel militaire. Celui-ci nous procure également un cadre devant aider les gouvernements à uniformiser et à optimiser plus rapidement les processus opérationnels, les systèmes, les outils et la formation, en plus d'assurer l'application d'approches uniformes afin d'atteindre les objectifs politiques plus généraux à l'échelle nationale – autrement dit, à assurer le bon fonctionnement de la structure. Pour y parvenir, il consiste à institutionnaliser deux mesures importantes :

- La reconnaissance, au niveau du gouvernement, que l'approvisionnement et la gestion du cycle de vie des produits communs et des systèmes exclusifs à la défense constituent des fonctions très différentes, alors que la dernière demande l'adoption d'une structure commerciale intégrée et conçue à des fins précises, en plus d'être harmonisée avec la gestion de la capacité et les opérations de défense;
- La création d'un point de responsabilisation et d'une autorité uniques en matière d'acquisitions et de gestion du cycle de vie du matériel de défense. Cela comprend la responsabilité de s'assurer que toutes les décisions de dépenses se prennent en tenant compte de la durée de vie totale, qu'on procède à une uniformisation et à une amélioration continues des politiques, des processus, des systèmes et des outils d'un bout à l'autre, qu'on met en place une gestion efficace du rendement, qu'on élabore et entretient des stratégies et des capacités industrielles nécessaires en matière de défense, qu'on respecte les grands objectifs du gouvernement et qu'on procède à une consolidation de la surveillance gouvernementale.

Il est intéressant de souligner que le Canada a récemment adopté un modèle très comparable afin de gérer les systèmes de TI au gouvernement fédéral. Services partagés Canada s'est vu confier la responsabilité de bout en bout en ce qui concerne l'acquisition, la gestion du cycle de vie et l'utilisation du matériel et de logiciels de TI communs, incluant en ce qui a trait à l'acquisition[38]. On reconnaît ainsi probablement le fait que l'acquisition, l'utilisation et la gestion du cycle de vie des systèmes de TI constituent une entreprise unique, ce qui reflète peut-être le désir de définir clairement la responsabilité de livrer une capacité importante au gouvernement du Canada.

Le gouvernement a adopté une approche très différente en ce qui concerne le matériel de défense. Sa Stratégie d'approvisionnement en matière de défense entretient la ségrégation institutionnelle de la fonction d'acquisition et ne renferme en effet aucun mécanisme permettant de consolider la relation essentielle entre les acquisitions, d'une part, ainsi que les opérations militaires et la gestion efficace du cycle de vie de l'équipement de défense, d'autre part[39]. Il reste à voir si la stratégie peut répondre aux nombreuses critiques quant à la façon dont on procède aux acquisitions de défense au Canada.

Conclusion

Le système d'acquisition de la Défense est régi par des facteurs complexes et pratiquement immuables, et ce, peu importe le modèle de gestion adopté. Ces facteurs comprennent :

- La nature inévitablement controversée de plusieurs des besoins de la défense;
- Le caractère central du matériel pour assurer la capacité de la défense et le besoin conséquent d'établir une relation harmonieuse entre les acquisitions et la gestion du cycle de vie de l'équipement, la mise sur pied d'une force disposant de capacités intégrées, ainsi que le déroulement des opérations;
- La diversité des besoins et des circonstances opérationnelles de la défense;
- Les profils de risque uniques de plusieurs acquisitions de la défense;
- La complexité de plusieurs systèmes sur le plan technologique;
- La diversité du marché;
- Les volumes de transactions en cause.

Alors que le contexte et la nature élémentaire des acquisitions de défense peuvent être essentiellement complexes, cela ne signifie pas nécessairement que le cadre législatif et politique en vigueur ou la structure commerciale doit l'être également. Le modèle canadien actuel l'est assurément avec ses nombreux points d'imputabilité ministérielle, mais ce facteur à lui seul ne justifie pas un changement. Cette justification se trouve davantage dans la preuve objective considérable, incluant les rapports de vérification récurrents, que les éléments fondamentaux du système sont effectivement

problématiques. On croit également, de façon générale dans la population, que le fonctionnement du système laisse à désirer, mais les problèmes que la population est en mesure de constater et qui alimentent cette croyance ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble du système d'acquisitions de défense. Nous devons nous assurer que les modifications apportées permettent de corriger le problème et que nous ramenons la structure de base sur la bonne voie.

Affaires publiques de la Marine royale du Canada

Le plus récent rendu d'image du modèle du navire de patrouille extracôtier (NPE). Le 16 janvier 2015, le gouvernement fédéral a signé un contrat avec la société Irving Shipbuilding, qui construira cinq ou six NPE au coût de 3,5 milliards de dollars.

En examinant les succès ou résultats moins brillants de la Stratégie en matière d'approvisionnement de défense et en déterminant s'il faut procéder à d'autres changements incrémentiels ou substantiels, le gouvernement et le Parlement devront se pencher sur deux questions élémentaires :

- Quel modèle de gestion favorise davantage et de manière inhérente un processus décisionnel, une gestion et un contrôle adéquats et efficaces; une mise en œuvre efficace; une amélioration continue; ainsi qu'une réponse uniforme et réussie à l'ensemble des conditions et des besoins des opérations militaires? Autrement dit, quel modèle procure au Canada la structure élémentaire la plus efficace pour favoriser un processus décisionnel efficace et une exécution fiable des programmes;
- Quel modèle permettra avec le plus de constance au gouvernement de prendre des décisions opportunes et réfléchies en ce qui concerne l'équilibre optimal entre les objectifs politiques nationaux, incluant le maintien de capacités appropriées en matière de défense; l'obtention d'une valeur optimale; ainsi que la production des effets sociaux, économiques, commerciaux et industriels souhaités grâce aux dépenses consacrées à la défense?

Le défi véritable consiste à « faire les choses correctement du premier coup ». Si nous examinons d'autres puissances occidentales intermédiaires qui ont dû répondre aux mêmes questions, la plupart ont choisi un modèle qui définit un poste d'imputabilité et d'autorité unique en matière de gestion intégrée des acquisitions de défense et de leur soutien tout au long du cycle de vie au sein de leurs institutions de défense, le tout, souvent sous l'œil d'un ministre en particulier qui fait partie du portefeuille de la défense. Aucune nation n'est parvenue au niveau d'excellence souhaité sur le plan de la mise en œuvre, mais la plupart des organisations concernées continuent d'évoluer et d'être aux prises avec des problèmes hérités du passé, si bien que le verdict final n'est pas encore connu. Le nouveau modèle de Services partagés Canada ressemble à cette approche de bout en bout et il sera intéressant de constater son degré de réussite. Par contre, la Stratégie en matière d'approvisionnement de défense présente une vision angle très différente du problème et de la solution, et ce n'est qu'avec le temps qu'on pourra constater son degré de réussite.

Cet article n'avait pas pour but de préconiser une solution en particulier, mais plutôt d'expliquer le contexte général des acquisitions de défense et de décrire la structure sous-jacente dans le but de favoriser ainsi un débat mieux informé. En explorant l'environnement de gestion, il était difficile de ne pas identifier les problèmes évidents que présente le modèle actuel et de ne pas se pencher, du moins superficiellement, sur la façon dont les autres nations réalisent cette fonction, mais ces digressions n'étaient qu'accessoires à la discussion principale.

Au moment de déterminer si le Canada décide de s'en tenir au *statu quo* modifié, que représente la Stratégie d'approvisionnement en matière de défense de 2014, d'adopter un modèle comparable à ce que font d'autres nations ou de choisir une façon de faire toute nouvelle, il est important que la décision repose sur une compréhension claire et nette du contexte entourant le processus d'acquisition du matériel de défense et sur les nombreux facteurs dont il dépend. De plus, toute nouvelle structure érigée afin de gérer la fonction doit reposer sur une compréhension parfaite des vraies faiblesses du modèle actuel et sur un concept cohérent en vertu duquel l'acquisition n'est pas une activité discrète, mais plutôt un processus intégré au déroulement des opérations militaires, au maintien de forces de défense prêtes, ainsi qu'à une gestion efficace et adéquate du cycle de vie des systèmes et des capacités de défense – incluant le soutien d'une base industrielle appropriée en matière de défense. Enfin, ceux qui prétendent que le système actuel est en panne et ceux qui allèguent plutôt qu'il fonctionne précisément de la manière souhaitée doivent baser leur façon de penser, incluant tout changement proposé, sur les nombreux piliers élémentaires complexes des acquisitions de défense et non seulement sur sa superstructure apparente aux yeux du public.

RMC

NOTES

1. Communiqué de presse du 5 février 2014 du gouvernement du Canada et allocutions du ministre de la Défense nationale et du ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux devant l'Economic Club of Canada ce même jour et lors d'occasions subséquentes.
2. Pour obtenir une description complète du processus de planification des besoins du MDN en fonction des capacités, veuillez consulter le document du ministère de la Défense nationale intitulé *Manuel de planification fondée sur les capacités, version 6.2 (2010)*. (publication non numérotée du Chef – Développement des Forces).
3. *Loi sur la Défense nationale*, article 36.
4. Ministère des Finances (2013), Budget 2013. Page 114, et communiqué du 5 février 2014 du gouvernement du Canada.
5. Voir le *Manuel de planification fondée sur les capacités*.
6. Voir Ministère de la Défense nationale (2009). *L'environnement de la sécurité future, 2008-2030. Partie 1 : Tendances actuelles et émergentes* (publication non numérotée du chef du Développement des Forces).
7. Les pratiques d'établissement des coûts au MDN ont récemment fait l'objet d'un examen externe approfondi à maintes occasions alors qu'on a constaté qu'elles étaient généralement saines. Voir le rapport de KPMG intitulé *Chasseurs de la nouvelle génération : examen indépendant du coût du cycle de vie*, daté du 27 novembre 2012 et le rapport de Raymond Chabot Grant Thornton *Mise à jour annuelle 2013 du Ministère de la Défense nationale : Examen indépendant du coût du cycle de vie de la capacité de la prochaine génération de chasseurs*, daté du 8 août 2013 Les deux publications sont accessibles sur le Web à l'adresse http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/app-acq/stamgp-lamsmp/cycle-fra.html.
8. Conseil du Trésor du Canada. *Politique de planification des investissements – Actifs et services acquis*. Accessible à l'adresse : http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12062
9. Ministère de la Défense nationale (2011). *Directive d'approbation des projets (DAP) 2011-2012*, (publication non numérotée du Chef de Programme), chapitre 8.
10. p. ex., le ministère de la Défense nationale (2013). *Manuel des coûts standard 2013-2014*, (publication non numérotée du sous-ministre adjoint (Finances et services du Ministère)); et ministère de la Défense nationale (2006). *Manuel d'établissement des coûts* (2e édition) (A-FN-007-000/AF-001).
11. Conseil du Trésor du Canada. *Politique sur la gestion du matériel*. Accessible à l'adresse : http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12062).
12. Données extraites des *Comptes publics du Canada 2013*. Accessible à l'adresse http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/index-fra.html).
13. Provient de l'information contenue dans le document du ministère de la Défense nationale (2013) intitulé *Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014* Accessible à l'adresse http://www.forces.gc.ca/assets/FORCES_Internet/docs/fr/DND-RPP-2013-14.pdf).
14. Ces éléments de la capacité sont décrits ici de manière différente à ce qu'on retrouve dans l'*Architecture d'activités de programme du MDN* et dans les rapports annuels destinés au Parlement, puisque ces documents sont principalement axés sur les engagements en matière de ressources et sur les dépenses. L'entretien du savoir professionnel au sein du MDN et des FAC, quoiqu'il s'agisse d'un élément essentiel vraiment déterminant de la capacité de défense, ne nécessite pas des dépenses directes majeures, de sorte qu'on n'en fait que peu mention dans les plans et les rapports financiers.
15. Conseil du Trésor du Canada. *Politique sur l'examen des acquisitions*. Accessible à l'adresse : http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12074&section=text).
16. *Idem*.
17. La décision récente du gouvernement d'adopter l'approche du « Rapport Jenkins » afin de mettre en œuvre un cadre sur les capacités industrielles clés dans le cadre de sa Stratégie d'approvisionnement en matière de défense ne permet pas de compenser concrètement l'absence de stratégie industrielle en matière de défense. Voir le document de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2013). *Le Canada d'abord : Exploiter l'approvisionnement militaire en s'appuyant sur les capacités industrielles clés* (Gouvernement du Canada, n° de catalogue P4-52/2013F, ISBN 978-0-662-78422-7).
18. Par exemple, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi sa norme de service pour l'adjudication des contrats dont la valeur se situe entre 400 000 $ et 1 000 000 $ à 100 jours ouvrables à compter de la réception de la demande du ministère client. Cette mesure vise à respecter la norme 80 pour cent du temps. Les normes en matière de services d'approvisionnement sont présentées sur le site Web à l'adresse : http://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/sc-ca/normes-osm/2014-2015/page-4-fra.html.
19. Défense nationale, *Rapport ministériel sur le rendement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008*. (Gouvernement du Canada, n° de catalogue BT31-4/50-2008F-PDF, p. 45).
20. Le terme « matériel de défense », tel que défini dans la *Loi sur la production de défense*, signifie essentiellement tous les biens achetés à des fins de défense, jusqu'aux plates-formes majeures, inclusivement, tels les navires et les aéronefs.
21. p. ex. le Comité consultatif du Conseil du Trésor chargé des marchés, ainsi que le Comité consultatif sur les clients de TPSGC;
22. p. ex. le Comité de surveillance interministériel des grands projets de l'État, le secrétariat d'approvisionnement en matière de défense qui relève de TPSGC, ainsi que les groupes de travail du ministère et des sous-ministres sur les acquisitions de matériel de défense.
23. Le nouveau secrétariat d'approvisionnement en matière de défense à TPSGC pourrait jouer un rôle de facilitateur lors des travaux de développement futur d'un cadre de gestion du rendement plus vaste, mais cette tâche ne relève présentement pas de son mandat.
24. Ministre de la Défense nationale, ministre associé de la Défense nationale, ministre de la Défense nationale pour l'air, ministre de la Défense nationale pour le service naval. *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération du Bureau du Conseil privé* Accessible à l'adresse : http://www.pco-bcp.gc.ca/mgm/lst.asp?lang=fra&1; Seizième ministère.
25. *Ibid.*, Dix-septième ministère.
26. *Ibid.*, Dix-neuvième ministère.
27. *Ibid.*, Vingtième ministère.
28. *Ibid.*
29. *Loi autorisant l'aliénation de la société Les Arsenaux canadiens Limitée*.
30. Document du Bureau du Conseil privé intitulé *Répertoire des ministères canadiens depuis la Confédération*, vingt-cinquième ministère.
31. Ministère des Finances (2013). *Tableaux de référence financiers*. Accessible à l'adresse : http://www.fin.gc.ca/frt-trf/2013/frt-trf-13-fra.asp).
32. Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants de la Chambre des communes (2000). *Étude sur les acquisitions*. (Gouvernement du Canada, n° de catalogue XC34-362/1-1-0).
33. Les données de la figure 2 proviennent de plusieurs sources : Ministère de la Défense nationale (2011). *Au-delà des dollars*. (publication non numérotée, Sous-ministre adjoint (publication des Finances et services du Ministère). Ottawa; Défense nationale, *Rapport sur les plans et priorités 2013-2014*; Ministère des Finances *Tableaux de référence financiers*; et Statistiques Canada. (2013). *Indice des prix à la consommation, aperçu historique*, disponible à l'adresse : http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/econ46a-fra.htm.
34. Les coûts des acquisitions sont amortis sur la durée de vie en service prévue du système. Le ministère des Finances avance le financement des immobilisations au MDN au moment de l'achat, alors que le MDN rembourse celui-ci par versements une année à la fois.
35. Voir, entre autres, le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, Étude sur les acquisitions, sur le Web à l'adresse : http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1031734&Mode=1&Parl=36&Ses=2&Language=F. Chambre des communes, Comité permanent de la défense nationale (2008). *Processus d'acquisition et processus associés*. Accessible à l'adresse : http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3240298&Mode=1&Parl=39&Ses=2&Language=F; Association des industries canadiennes de défense et de sécurité. (2009). *Engagement de l'industrie : saisir les occasions et relever les défis auxquels elle est confrontée, dans le domaine de la défense et des achats militaires*; Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2013). *Le Canada d'abord – Exploiter l'approvisionnement militaire en s'appuyant sur les capacités industrielles clés*. Pour une critique plus détaillée des achats du gouvernement, veuillez consulter Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (2005). *Groupe de travail du secrétaire parlementaire Examen des achats de l'ensemble du gouvernement*. (Gouvernement du Canada, no de catalogue P4-10/2005 0-662-68900-3).
36. Voyez, entre plusieurs autres documents, Bureau du vérificateur général du Canada (2009). *Automne 2009 – Automne 2009 – Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, chapitre 5*. (Gouvernement du Canada, no de catalogue FA1-2009/3-5F-PDF); Ministère de la Défense nationale (2011). *Vérification interne : conditions de paiement contractuelles* (Chef – Service d'examen, n° 7050-52); et Ministère de la Défense nationale (2010). *Vérification interne : visibilité des contrats de sous-traitance*. (Chef-Service d'examen, n° 7050-49).
37. Pour avoir une idée de la complexité dont il est question, voir B. Grey, (2009). *Review of Acquisition for the Secretary of State for Defence, an Independent Report by Bernard Grey*. Accessible à l'adresse : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20120913104443/http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/78821960-14A0-429E-A90A-FA2A8C292C84/0/ReviewAcquisitionGrayreport.pdf; et ministère de la Défense, Australie (2008). *Going to the Next Level, the Report of the Defence Procurement and Sustainment Review*. (Organisation de l'équipement de défense, ISBN no 978 0 642 29688 7).
38. *Budget 2013*. Page 295; et Services partagés Canada *Plan d'activités intégré 2013–2014*. Accessible à l'adresse : http://www.ssc-spc.gc.ca/pages/ibp-pai-2013-2014-fra.html.
39. Voir le communiqué de presse du 5 février 2014 du gouvernement du Canada, ainsi que les allocutions que le ministre de la Défense nationale et le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux ont prononcées devant l'Economic Club of Canada ce même jour et lors d'occasions subséquentes.

Photo du MDN, ISS2013-0016, par le capitaine Henry Lauhg

Des Canadiens communiquent avec des signaleurs de la 6e Force mobile d'intervention de l'Armée nationale afghane à Kaboul, en Afghanistan, durant l'opération *Attention*, le 21 juillet 2013.

Être « avant le bang » ou agir de façon proactive[1] : La place qu'occupera le renforcement des capacités au sein du ministère de la Défense nationale et des Forces armées canadiennes

par Peter J. Williams

Le colonel Peter J. Williams, MSM, CD, *est actuellement directeur de la vérification du contrôle des armes de l'état-major interarmées stratégique. De juin 2012 à juin 2013, il a occupé le poste de commandant du Groupe consultatif sur l'instruction du Centre d'instruction militaire de Kaboul dans le cadre de la participation du Canada à la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan (MFO-A), au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité).*

Introduction

Au moment où ces lignes sont écrites, des Forces d'opérations spéciales du Canada se trouvent en Iraq, où le Canada les a envoyées en leur confiant un rôle de « conseiller et d'assistant », afin d'aider les forces de sécurité iraquiennes à gérer la menace posée par le groupe terroriste qui a pris le nom d'État islamique (EI). En 2014, nous avons mis fin à l'opération *Attention*, soit la participation du Canada à la mission de formation de l'OTAN en Afghanistan (MFO-A), dans le cadre de laquelle nous avons fourni du soutien en matière de formation et de perfectionnement professionnel aux forces de sécurité nationales de l'Afghanistan, c'est-à-dire à l'Armée nationale afghane (ANA), à la Force aérienne afghane (FAA) et à la Police nationale afghane (PNA). Au cours de notre mission en Afghanistan, qui a duré plus d'une décennie, des membres des Forces armées canadiennes (FAC) ont réellement participé à une myriade d'activités, que ce soit à des combats ou, plus récemment, dans le cadre de la MFO-A, au *renforcement des capacités* de l'ANA et de la PNA qui, pris dans leur ensemble, sont connus sous le nom de Forces de sécurité nationales afghanes (FSNA).

Nos militaires sont revenus au pays, au sein de la famille des FAC qui a bien changé depuis son entrée en Afghanistan par suite des attaques du 11 septembre 2001. Bien qu'il soit indéniable que

nous comptons désormais dans nos rangs un grand nombre de militaires ayant participé à des combats et que nous avons acquis de nouvelles capacités (entre autres des obusiers M777 de 155 mm et les munitions de précision qu'ils utilisent, une capacité de lutte contre les engins explosifs improvisés (C-IED) et une capacité de transport aérien stratégique, c'est-à-dire des aéronefs de transport C17), les FAC de l'avenir ne continueront pas nécessairement, du moins dans un avenir rapproché, à bénéficier des largesses que le gouvernement du Canada (GC) leur a prodiguées dans le passé à l'appui de leurs opérations militaires.

Loin de là. La réduction du déficit reste le mot d'ordre et, dans cette optique, le ministère de la Défense nationale (MDN) a lancé un projet de renouvellement de la défense, dans le cadre duquel il réduira les ressources attribuées pour les activités et les programmes de moindre importance pour les réinvestir à l'interne, afin de soutenir des programmes de défense prioritaires. Ce changement survient au moment où la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* (SDCD) fait l'objet d'une révision qui aura une incidence sur les missions et les rôles que les FAC se verront confier à l'avenir.

Au sein du gouvernement, d'autres ministères cherchent de nouvelles façons de faire. À la fin de 2013, le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) a publié son Plan d'action sur les marchés mondiaux (PAMM). Le concept de la « diplomatie économique » est un élément central du PAMM : « Cette nouvelle priorité représente un changement radical dans la manière dont les ressources diplomatiques canadiennes sont déployées partout dans le monde[2]. » Il ne fait aucun doute que l'adoption d'une telle approche changera la manière dont le MDN/les FAC gèrent leurs activités et leurs engagements en aval à l'échelle mondiale.

Le Canada n'est pas le seul pays à devoir réduire le budget alloué à la défense. En effet, nos deux alliés les plus près, les États-Unis et la Grande-Bretagne, cherchent aussi des moyens « d'en avoir plus pour leur argent », comme on dit ou, en réalité, pour sa livre sterling, dans le cas de la Grande-Bretagne. À un niveau supérieur, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est en train d'examiner les moyens qu'elle pourrait prendre, à l'heure de la réduction des budgets, pour mettre de l'avant son concept de défense intelligente[3] de façon à pouvoir atteindre ses objectifs futurs sur le plan de la sécurité. On peut aussi dire en toute justice que bon nombre de pays, dont le Canada, remettent en question, après avoir sacrifié tant de vies et investi tant d'argent en Afghanistan, et s'interrogent sur la nécessité de grandes interventions militaires à l'avenir, se demandant à quel besoin les forces militaires répondront dans l'ère de l'après-guerre en Afghanistan. En effet, dans cette nouvelle ère, ne serait-il pas préférable que nous donnions à un pays en crise les moyens de renforcer ses propres forces *avant* qu'une situation comme celle de l'Afghanistan ne survienne, de façon à ne pas être forcés d'envoyer nos forces *après coup*?

Le présent article a pour objet d'examiner la mesure dans laquelle le renforcement des capacités militaires devrait devenir une *mission essentielle* et *explicitement énoncée* du MDN et des FAC.

Le legs du Canada sur le plan du renforcement des capacités militaires

Le renforcement des capacités militaires n'est pas une nouvelle tâche pour les FAC. Notre expérience dans ce domaine est longue, particulièrement en Afrique[4]. Pour diverses raisons, le travail que nous y avons accompli dans les années 1960, plus particulièrement au Ghana et en Tanzanie, n'était pas

Photo du MDN, AT2013-0100-09, par le caporal-chef Frieda Van Putten

Un conseiller canadien en compagnie de soldats de l'Armée nationale afghane, durant l'opération *Attention*.

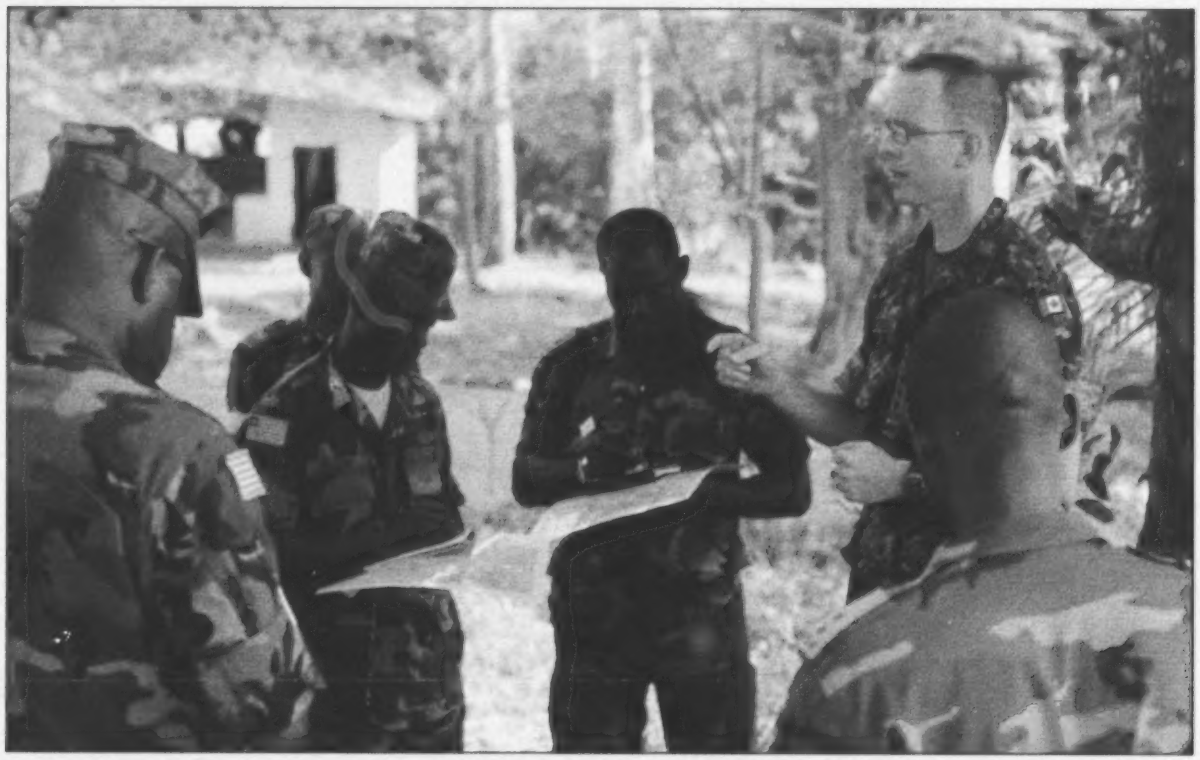


Photo du MDN, IS2011-1003-19, par le sergent Matthew McGregor

Un conseiller canadien en compagnie de membres des Forces armées de la République de Sierra Leone, durant l'opération *Sculpture*.

soutenu. Depuis, le principal instrument qu'utilise le MDN pour la « formation de forces militaires étrangères » ou ce que j'appelle le renforcement des capacités militaires, relève du Groupe des politiques du MDN de la Direction de l'instruction et de la coopération militaires (DICM). Selon le site Web du MDN, « La DICM élabore des lignes directrices et met en œuvre des programmes d'instruction pour atteindre les objectifs fixés par la politique étrangère et la politique de défense du gouvernement. Ces programmes d'instruction élargissent et consolident les relations bilatérales de défense du Canada et mettent ainsi en valeur son profil national sur la scène internationale[5]. »

Plus récemment, nous avons mené certaines de nos grandes missions de renforcement des capacités non pas sous l'égide de la DICM, mais dans le cadre d'opérations identifiées des FAC :

- En Sierra Leone, toujours en Afrique, dans le cadre de l'opération *Sculpture*, qui a duré plus de dix ans (2000-2013) et qui était la participation du Canada à la mission de l'Équipe militaire internationale consultative en matière d'instruction, une activité multinationale dirigée par la Grande-Bretagne et visant à aider le gouvernement de la Sierra Leone à mettre sur pied des forces armées efficaces et responsables sur le plan démocratique, conformément à l'accord de paix Lomé[6];
- En Afghanistan, dans le cadre de l'opération *Argus* (2005-2008), pour laquelle une équipe de planificateurs militaires stratégiques a été dépêchée à Kaboul par les Forces canadiennes pour aider le gouvernement de la

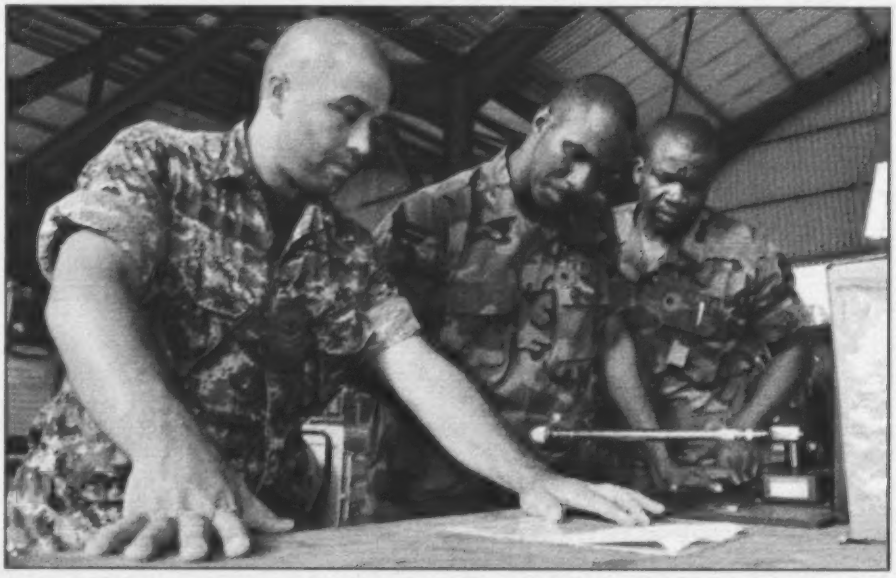


Photo du MDN, IS2011-4067-2, par le caporal-chef Rory Wilson

Des conseillers techniques canadiens donnent une formation à des techniciens de la Force de défense de la Jamaïque durant l'opération *Jaguar*, le 13 octobre 2011.

République islamique d'Afghanistan à élaborer des stratégies nationales clés ainsi que des mécanismes permettant de mettre en œuvres diverses stratégies, y compris celle de travailler avec des ministères n'ayant pas d'intérêt en défense ou en sécurité. Cette équipe s'appelait l'Équipe consultative stratégique en Afghanistan ou ECS-A[7];

- En Jamaïque, dans le cadre de l'opération *Jaguar* (2011), pour laquelle le Canada a fourni des ressources d'aviation militaire et de recherche et sauvetage afin de soutenir la Force de défense de la Jamaïque[8];
- En Afrique, cette fois au Mali, des membres du Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canada ont formé des forces armées maliennes pour les aider dans leur lutte contre le groupe insurgé Al-Qaïda[9].

Bien que les missions susmentionnées aient pris fin, les FAC, au moment où ces lignes sont écrites, poursuivent d'autres activités visant le renforcement des capacités, à l'échelle mondiale :

À Jérusalem, dans le cadre de l'opération *Proteus*, une équipe des FAC soutient les activités du Bureau du coordinateur de la sécurité des États-Unis mis sur pied pour Israël et l'Autorité palestinienne. Sa mission est d'offrir des conseils et du soutien en matière d'instruction aux Forces de sécurité de l'Autorité palestinienne[10];

- En réponse aux événements qui se sont produits en Europe de l'Est, en décembre 2014, le Canada a signé une déclaration avec l'Ukraine en vue d'examiner la possibilité de donner de la formation et d'organiser des activités militaires de renforcement des capacités collectives[11].

Le Canada n'est pas le seul pays à soutenir activement le renforcement des capacités militaires. Le travail que nous accomplissons actuellement dans ce sens en Afghanistan auprès des FSNA s'inscrit dans le plus récent de tous les programmes

Photo du MDN, IS2013-1009-02, par le sergent Matthew McGregor

Un militaire malien observe des militaires canadiens et français qui sortent le matériel d'un aéronef CC177 Globemaster III des Forces armées canadiennes, à Bamako, au Mali, le 1er février 2013. L'aéronef a transporté des approvisionnements au Mali pour les militaires français.

Photo du MDN, TN2014-0899-J0015, par le caporal-chef Roy MacLellan

L'adjudant-chef Sergei Riabtsev, de la Marine de l'Ukraine, sert la main de James Bezan (à droite), secrétaire parlementaire auprès du ministre de la Défense nationale, à la fin d'une cérémonie officielle qui marquait l'arrivée d'une cargaison d'approvisionnements remise à l'Ukraine, à Kiev, le 28 novembre 2014.

de renforcement des capacités militaires mis en œuvre depuis le XIX[e] siècle. En effet, des conseillers militaires britanniques, ottomans, turcs ou soviétiques ont été envoyés dans ce pays pour faciliter la mise sur pied de forces issues de la population indigène[12]. Les États-Unis ont depuis longtemps reconnu l'importance de tels programmes et, déjà en 1940, leur doctrine en faisait état au regard de ce que le Corps des Marines des États-Unis a appelé les « petites guerres ». Il est écrit qu'une fois la paix intérieure revenue là où les États-Unis ont effectué une première intervention :

> « [Les États-Unis ont] aussi l'obligation de redonner au pays étranger les pouvoirs organiques qu'il avait à l'origine en matière de défense et de maintien de l'ordre dès que l'ordre est rétabli. La mise sur pied d'un groupe indigène armé convenable est un moyen efficace de prévenir le retour d'un climat trouble une fois l'intervention terminée et est l'une des plus importantes fonctions de l'intervention étant donné que les Forces des États-Unis peuvent avoir pris en charge les fonctions des forces armées du pays ou usurpé leur pouvoir au début de l'intervention. Il est évident que les forces armées du pays doivent être remises sur pied avant le départ des Forces des États-Unis[13]. » [TCO]

Le mandat énoncé dans la Stratégie de défense *Le Canada d'abord* (SDCD)

En vertu de la *Stratégie de défense Le Canada d'abord* (encore en vigueur au moment où ces lignes sont écrites), les Forces canadiennes (FC), comme elles étaient autrefois appelées, devaient « [maintenir] la capacité de mener six missions essentielles [...] :

- (1) Mener des opérations quotidiennes nationales et continentales, y compris dans l'Arctique et par l'entremise du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD);
- (2) Offrir du soutien dans le cadre d'un événement international important au Canada, comme les Jeux olympiques de 2010;
- (3) Répondre à une attaque terroriste importante;
- (4) Appuyer les autorités civiles en cas de crise au Canada, par exemple en cas de catastrophe naturelle;
- (5) Diriger et/ou mener une opération internationale importante durant une période prolongée;
- (6) Déployer des forces en cas de crise à l'étranger pour une période de plus courte durée[14]. »

L'affectation de ressources des FAC au renforcement des capacités n'est pas mentionnée explicitement dans la Stratégie, bien que l'on pourrait soutenir qu'elle est implicite dans les cinquième et sixième missions; de ces deux missions, il semble que la sixième soit celle pour laquelle le recours d'urgence aux FAC serait le plus probable. Il faut remarquer que la sixième mission porte sur le déploiement de forces « en cas de crise ». Les auteurs de la SDCD n'avaient peut-être pas l'intention de mettre cet aspect en évidence, mais il serait permis d'imaginer qu'un tel énoncé de mission reflète une approche *réactive* plutôt que *proactive*.

Comme il faut s'attendre à ce que les situations de crise continuent de se présenter sans avertissement ou presque, par exemple lorsque survient un désastre naturel ou une attaque comme celle du 11 septembre 2001, ne serait-il pas prudent, lorsque nous le pouvons et lorsque l'intérêt national est en jeu, de prévoir toutes les situations de crise possibles et, le cas échéant, de déployer des forces militaires « à l'avance », pour éviter d'avoir à gérer une crise nécessitant un déploiement important de forces militaires, comme celui qui est envisagé dans la description de la cinquième mission énoncée dans la SDCD? L'affectation de ressources prêtes à mener des missions de renforcement des capacités nous permettrait parfaitement de le faire.

Forces de renforcement des capacités : risques et difficultés

Indépendamment des avantages que procure une approche préventive du renforcement des capacités, le déploiement de telles forces ne se fait pas sans risque ni difficulté. Si le mandat de la force affectée à une mission de renforcement des capacités va au-delà du rôle de « formateur » et de « conseiller » et comporte des tâches liées à l'« équipement », le coût total pourrait être assez considérable si on calcule les coûts associés à la fourniture et au maintien en bonne condition d'armes et de pièces d'équipement, et le coût des munitions utilisées. Lorsque des forces sont affectées à une mission de renforcement des capacités, il ne faut pas tenir pour acquis que les militaires concernés sont armés ou qu'ils ne disposent pas d'une forme quelconque de force intégrée de protection des forces. Comme pour toute mission militaire, il faut effectuer une évaluation complète des menaces, afin de déterminer le niveau requis de protection des forces et, bien sûr, le soutien médical et logistique nécessaire dans le théâtre, y compris la mesure dans laquelle le pays hôte serait capable de fournir cette protection et ce soutien.

Le recours à de telles forces ne peut évidemment être préventif que si leur déploiement survient en temps opportun. Le défaut de déployer de telles forces bien avant qu'une crise n'éclate pose un risque important, car ces forces pourraient alors être incapables de bien gérer la situation (propice à l'éclatement d'une crise) dans laquelle elles seraient plongées. Cela signifie que nous devrons, sur le plan stratégique de la défense nationale, des affaires étrangères et des directions gouvernementales (cela ne sera pas nécessairement facile), devenir beaucoup plus prompts que nous le sommes de nos jours à prévoir les crises et à prendre les mesures et les décisions qui s'imposent pour faciliter le déploiement d'une force de renforcement préventif des capacités. Conscients des déficits encourus durant les missions que mènent actuellement les FAC dans le cadre de la mise en œuvre de la SDCD, nous devrons adopter une approche plus proactive que jamais à l'égard de l'évaluation des situations propices à l'éclatement d'une crise et, lorsqu'il le faut, à l'égard du déploiement préventif de forces chargées de renforcer des capacités.

D'un point de vue purement militaire, les forces affectées à une mission de renforcement des capacités sont souvent composées, étant donné leur nature, d'officiers et de sous-officiers. Au Canada, les unités d'appartenance des militaires envoyés en mission manquent parfois cruellement de leaders. Cette situation restera probablement inchangée tant que de telles missions seront menées. Nous devrons donc assurer une gestion judicieuse des cycles de disponibilité opérationnelle, comme les FAC l'ont fait dans le cadre des quatre rotations consécutives de l'opération *Attention*, de façon à ce que l'absence des officiers et sous-officiers envoyés en mission à l'étranger ne nuise pas à long terme aux opérations des unités restées au pays.

Photo du MDN, IS2013-0004-34, par le sergent Norm McLean

Le caporal-chef Daniel Choong surveille la ligne de tir pendant un exercice tenu au Centre d'entraînement militaire de Kaboul, durant l'opération *Attention*, le 30 octobre 2013.

Toutefois, un pays qui fournit des forces aux fins du renforcement des capacités militaires d'un pays hôte se trouverait dans un grand embarras et, peut-être pire encore, s'il « se trompait », c'est-à-dire si son choix d'établir un partenariat avec ce pays hôte s'avérait contestable. En effet, de graves accusations pourraient être portées contre le pays ayant offert une formation ou des conseils aux forces d'un pays hôte si jamais celles-ci participaient à un coup d'État, violaient des droits de la personne ou commettaient des crimes de guerre. À cet égard, le Canada a été plutôt chanceux jusqu'ici. Par exemple, la Force de défense de la Jamaïque, qui a suivi une formation offerte par des membres des FAC, est plus tard parvenue à résoudre pacifiquement un incident lié à un détournement, qui s'est produit sur l'île en 2009[15].

Le renforcement des capacités peut aussi avoir des résultats *mitigés* et même mener à la *perte de vies*. Comme nous l'avons expliqué plus haut, des membres des FAC ont collaboré à offrir une formation à des forces armées maliennes. Lorsque le gouvernement de ce pays a été renversé par un coup d'État, les militaires qui avaient été formés et conseillés par les FAC étaient dans le camp de ceux qui *s'opposaient au coup d'État* et qui voulaient remettre au pouvoir le gouvernement élu démocratiquement. Malheureusement, certains de ces militaires ont été chassés et tués par les instigateurs du coup d'État[16].

Forces ayant pour mission de renforcer des capacités : attraits

Il y a incontestablement de nombreux avantages à employer des forces chargées de renforcer des capacités selon une approche proactive, avant l'éclatement d'un conflit. D'abord, et de toute évidence, un pays qui « fait les choses comme il se doit » prend les moyens qui lui éviteront d'avoir à envoyer de nombreuses forces, à grands frais, pour gérer une crise en cours. Plus particulièrement, au regard des années de réduction budgétaire qui nous attendent, et franchement, en cette période où bon nombre de pays en ont assez de participer à de longs et coûteux engagements militaires, un déploiement préventif pourrait bien être le meilleur moyen « d'en avoir pour notre argent ». Le déploiement de forces de l'OTAN en Macédoine, en 2001, même s'il ne s'inscrivait pas dans une mission de renforcement de capacités proprement dite, est généralement considéré comme un exemple (quoique rare) de déploiement préventif ayant permis d'éviter une crise imminente[17].

Dans le même ordre d'idées, les populations qui doivent financer des missions de renforcement de capacités avec leurs impôts et qui pourraient considérer qu'il est plus profitable de faire des déploiements de relativement moindre envergure que de grands déploiements préféreront payer pour de petits déploiements. Les gouvernements seront sans doute attirés par des solutions militaires à moindre coût, sur les plans humain et financier. Il reste toutefois qu'un gouvernement qui opte pour ce type de solution est toujours tenu d'expliquer à ses citoyens, sans oublier ses militaires (comme il devrait en réalité le faire pour toutes les expéditions militaires), en quoi consiste la mission de la force envoyée en déploiement. En ce qui concerne notre gouvernement, l'application du concept de la diplomatie économique, tel que défini dans le PAMM, conjuguée à la capacité du MDN/des FAC d'exécuter des missions de renforcement des capacités, pourrait être vue comme un moyen de protéger l'investissement consenti. Le MDN/les FAC pourraient donc se retrouver dans une situation où on leur demande d'exécuter de telles missions plus souvent qu'ils le recommandaient par le passé.

Quel chemin faut-il prendre?

D'abord et avant tout, parmi les missions relevant des FAC, il doit y en avoir une consacrée au déploiement de forces de renforcement des capacités selon une approche proactive, contrairement aux missions énoncées actuellement dans la SDCD. Je propose donc l'ajout d'une nouvelle mission à la liste actuelle des missions énoncées dans la SDCD, soit :

Déployer des forces de renforcement des capacités à l'étranger *avant l'éclatement d'une crise imminente.*

Pour ce qui est de l'endroit où cette mission devrait figurer dans la liste actuelle, je suis d'avis qu'elle devrait être la cinquième mission, car les quatre premières sont surtout liées à la défense nationale, qui doit être l'objectif principal des FAC. Les missions qui occupent actuellement les cinquième et sixième rangs devraient être conservées dans la liste.

L'ajout d'une telle mission ne sera pas si simple à réaliser, mais j'estime qu'il nous forcera à voir sous un nouveau jour les questions liées à la défense et à la sécurité externes. D'abord, le gouvernement devra être convaincu de la nécessité absolue de mener

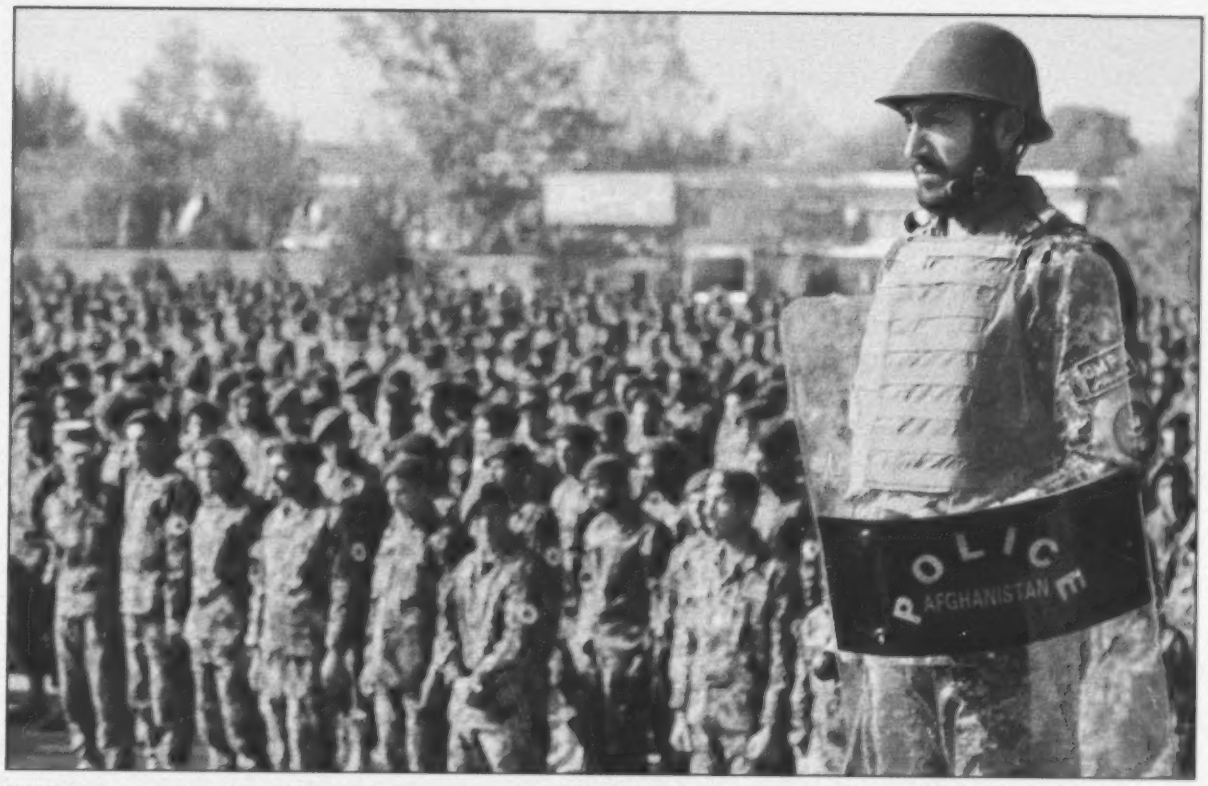


Photo du MDN, IS2013-0004-87, par le sergent Norm McLean

Un officier de la police militaire de l'Armée nationale afghane (ANA) monte la garde durant une cérémonie de remise de diplôme de l'ANA, au Centre d'entraînement militaire de Kaboul, le 9 novembre 2013, durant l'opération *Attention*.

ce type de mission. Bon nombre de gouvernements se contentent d'attendre qu'une crise éclate avant d'intervenir, lorsqu'il en va de l'intérêt national. S'ils se font conseiller de déployer des forces de façon préventive, ils demanderont, à juste titre : « Y a-t-il une crise? De quelle crise parle-t-on? » Il reviendra alors aux leaders du ministère de la Défense nationale de convaincre le gouvernement que s'il envoie une force de (relativement) petite taille sans tarder, il ne sera fort probablement pas obligé d'en déployer une beaucoup plus grande plus tard, à grands frais.

Le renforcement des capacités devrait occuper une place importante dans la doctrine des FAC, ce qui n'est pas le cas. À l'heure actuelle, nous publions des manuels à l'intention des conseillers, au besoin, mais pour leur rédaction, nous comptons souvent sur les conseils d'experts de l'extérieur du ministère de la Défense nationale, ce qui est malheureux, tout aussi utiles que soient les documents produits par ces experts[12]. Nous avons besoin d'établir notre propre doctrine, à partir de l'expérience que nous avons acquise durant les nombreuses missions de renforcement des capacités passées ou en cours.

Les experts de la défense mis à contribution ne devraient pas seulement être des militaires en service actif. Tout organisme de défense efficace sait non seulement comment s'y prendre pour commander, contrôler, mettre sur pied et employer ses forces, et c'est assurément là où l'expertise des militaires est des plus utiles, mais aussi comment prendre des décisions en ce qui concerne les lignes directrices, l'allocation de ressources, l'infrastructure et ainsi de suite. Pour ce qui est de ces derniers aspects du travail, les fonctionnaires, tant ceux qui sont toujours en service que ceux qui sont à la retraite, peuvent être mis à contribution.

Ayant récemment servi en Afghanistan dans un rôle lié au renforcement des capacités, dans le cadre de l'opération *Attention*, j'ai eu l'occasion de constater que certains de mes pairs agissaient à titre de conseillers auprès du ministère de la Défense et qu'ils donnaient des conseils à des officiers afghans à trois ou à quatre étoiles. Ces conseillers, de jeunes colonels, accomplissaient sans doute un excellent travail, mais je me suis souvent mis à la place des généraux afghans expérimentés à qui ils donnaient leurs conseils, et je me suis demandé si ces généraux les écoutaient vraiment, d'autant plus qu'ils appartiennent à une société qui accorde une grande importance au respect des aînés. Je suggère donc que nous mettions à contribution des généraux et des officiers généraux à la retraite, ainsi que des hauts fonctionnaires à la retraite ayant de l'expérience dans le domaine de la défense stratégique, pour assurer notre rôle de conseillers en matière de renforcement des capacités auprès du ministère de la Défense. Ces personnes feraient profiter d'une expérience d'une grande valeur et, bien sûr, de « la sagesse qui vient avec l'âge » leurs homologues de pays étrangers qui, à mon avis, seraient sans doute mieux disposés à écouter leurs conseils que ceux que leur donneraient des officiers moins hauts gradés qu'eux.

Ce qui nous amène à la prochaine considération : une telle force ne devrait pas être constituée uniquement de personnes qui sont au service du ministère de la Défense nationale. En effet, toute action entreprise par le MDN/les FAC aux fins du renforcement de capacités doit s'inscrire dans un projet pangouvernemental. La plupart du temps, dans un pays ou une région au bord de la crise, une réforme s'impose sur plus d'un plan et non pas seulement à l'égard des forces de sécurité nationales dont il faut renforcer les capacités. D'autres ministères du gouvernement du Canada

pourraient envoyer leurs experts dans le pays ou la région en difficulté ou avoir recours à des employés à la retraite pour aider le MDN/les FAC dans leur travail de prévention. Si tous les ministères du gouvernement du Canada étaient mis à contribution pour conseiller un pays en difficulté sur l'approche à adopter afin de mettre en œuvre la réforme électorale, judiciaire ou éducative qui s'impose, bon nombre des problèmes porteurs de crise pourraient être résolus en temps opportun, d'une manière proactive. Ce n'est pas pour rien que le Canada se situe depuis longtemps parmi les premiers dans la liste de classement des pays selon l'indice de développement humain[19]. Ce serait une façon pour le Canada de « partager sa richesse », un partage qui, à mon avis, serait accueilli avec reconnaissance. Le MAECD dispose des ressources nécessaires pour fournir une telle aide dans le cadre de son Programme d'aide au renforcement des capacités antiterroristes[20] et du Programme d'aide au renforcement des capacités de lutte contre la criminalité[21].

Les partenaires collaborant aux activités de renforcement des capacités pourraient provenir non seulement du Canada, mais aussi de pays qui partagent ses vues. Comme je l'ai mentionné plus haut, le Canada n'est pas le seul pays à chercher des moyens de faire le meilleur emploi possible des ressources financières limitées dont il dispose pour la défense. Par conséquent, sa proposition serait sans doute mieux accueillie qu'on pourrait le penser s'il offrait la possibilité à un pays étranger de former un partenariat aux fins du renforcement des capacités d'un pays en difficulté avant que celui-ci ne se trouve en situation de crise. Une telle solution serait relativement peu coûteuse comparée à l'établissement d'une coalition avec des pays de bonne volonté une fois le pays en difficulté plongé dans une crise. L'OTAN, qui est dans une certaine mesure en train de faire un examen de conscience maintenant qu'elle a mis fin à sa mission en Afghanistan, arrivera peut-être à la conclusion que son avenir doit reposer sur une approche liée au renforcement des capacités.

Il est encore plus important que nous commencions à anticiper les crises et à prendre les mesures nécessaires bien avant qu'elles n'éclatent si nous voulons éviter de payer le prix d'une intervention militaire majeure « après le bang », c'est-à-dire si nous n'agissons pas de manière proactive. Dans un contexte où le MDN/les FAC ont entrepris de revoir la SDCD et de renouveler la défense, et où l'OTAN cherche à adopter une approche « plus intelligente » à l'égard de la défense, il est logique, fort opportun et souhaitable d'accorder une importance accrue au renforcement préventif des capacités et d'en faire une mission de défense essentielle.

Mise en garde

Les lecteurs pourraient avoir compris que je propose un rôle parfait pour le MDN/les FAC, de même que pour les autres ministères du gouvernement du Canada. Il n'en est rien. Comme je l'ai déjà mentionné, je propose non pas de réduire la liste des missions des FAC, mais d'y ajouter une mission plus *proactive* que certaines des autres missions, qui reposent malheureusement sur une approche plutôt *réactive*, étant donné leur nature. Aux lecteurs qui pourraient penser que pour mettre en œuvre la solution proposée dans le présent article, il faudrait restructurer les FAC de façon à faciliter le déploiement de forces de renforcement des capacités, je dirais que la structure actuelle des forces de chacune des armées et des Forces d'opérations spéciales répond déjà aux besoins en cette matière. Ayant passé une année en Afghanistan au sein d'une équipe chargée du renforcement des capacités, j'ai tiré des leçons, la plus importante étant sans doute que c'est grâce aux connaissances que nous avons acquises au cours de notre carrière, dans le cadre de notre entraînement au combat, que nous avons pu faire un bon travail en tant que conseillers. Ou, plus précisément, en tant que « conseillers en matière de combat », comme l'a dit notre commandant canadien. Alors, aux personnes qui pourraient penser que les bénéfices de l'approche proposée du renforcement des capacités, qui serait devenu une mission essentielle du MDN/des FAC, proviendraient de la vente d'équipements lourds superflus, je dirais qu'ils n'ont rien compris. En effet, nous aurons encore besoin de nos structures de forces actuelles pour mener d'autres missions énoncées dans la SDCD, et les conseillers affectés aux missions de renforcement des capacités continueront de provenir d'unités qui font partie de ces structures. Cela dit, malgré l'idée que la population se fait du soldat canadien en tant que gardien de la paix, il semble qu'il y a quelque chose de typiquement canadien dans la volonté d'agir de façon à *prévenir un conflit* plutôt que d'attendre jusqu'à ce qu'il faille *intervenir une fois qu'un conflit ravage un pays*.

Conclusion

La situation évolue sur la scène internationale, comme la nature des conflits et le rôle qu'y jouent les forces armées. Dans le passé, les pays menaient de grandes et coûteuses

Photo du MDN, AR2007-A092-0042, par le sergent Craig Fiander

Le sergent David Muirhead, agent de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), qui est affecté au détachement de police civile de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar, discute avec le commandant adjoint du quartier général de la Police nationale afghane du district d'Arghandab, le 23 mars 2007.

Photo du MDN, IS2013-0004 20 par le sergent Norm McLean

Le major Mike Reekie et un lieutenant-colonel de l'Armée nationale afghane surveillent le retour d'un gros camion militaire conduit par un soldat afghan qui est guidé par un professeur de conduite civil des États-Unis, durant l'opération *Attention*, le 29 octobre 2013.

opérations militaires pour gérer une crise. Ils mèneront sans doute moins d'opérations de ce type à l'avenir. En effet, ils pourraient dans une certaine mesure être forcés d'adopter des mesures préventives, comme le renforcement des capacités, et les gouvernements seront attirés par la perspective d'opérations relativement peu coûteuses. Robert Gates, l'ancien secrétaire à la Défense des États-Unis, a sans doute décrit la position de bien des hommes d'État lorsqu'il a affirmé devant une classe d'élèves-officiers de la United States Military Academy de West Point, en 2011, que « tout secrétaire à la Défense de l'avenir qui conseillerait une fois encore au président d'envoyer une grande force terrestre en Asie, au Moyen-Orient ou en Afrique devrait aller se faire soigner dans un hôpital psychiatrique[22] ». [TCO] Le MDN/les FAC devront toujours avoir les moyens de soutenir le gouvernement dans l'application de la solution de son choix, y compris celle *d'intervenir en cas de crise*, comme le prévoit la SDCD, mais la mise en œuvre *financée* d'une *nouvelle* approche orientée sur le *renforcement préventif des capacités*, qui serait devenue une mission essentielle du MDN/des FAC, avec le soutien de l'ensemble des ministères du gouvernement et des pays étrangers partenaires, serait une façon d'éviter d'avoir à déployer des forces à grands frais pour gérer une crise en cours et de nous amener là nous nous devrions nous situer, c'est-à-dire « avant le bang ».

RMC

NOTES

1. http://www.cp-journal.com/left-of-bang/. Selon ce site Web, on dit d'une personne qui observe une situation donnée ou qui agit « à gauche du bang » qu'elle adopte une approche proactive. Tous les événements survenus avant que le « bang » puisse se produire sont placés à gauche du bang figurant sur notre tracé chronologique.
2. http://international.gc.ca/global-markets-marches-mondiaux/assets/pdfs/plan-fra.pdf
3. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm?selectedLocale=fr. « La défense intelligente introduit la coopération dans la manière de concevoir la création des capacités de défense modernes dont l'Alliance aura besoin à l'avenir. Cette nouvelle culture de la coopération engage les Alliés à travailler ensemble au développement, à l'acquisition, à l'exploitation et au maintien en condition des capacités militaires nécessaires à l'accomplissement des tâches fondamentales de l'Alliance telles que définies dans le concept stratégique de l'OTAN. Il s'agit donc d'harmoniser les besoins, de mutualiser et de partager les capacités, de définir des priorités et de mieux coordonner les efforts de chacun. »
4. Voir « The Future of Foreign Military Training », par le lieutenant-général (retraité) Mike Jeffery, à l'adresse http://www.cdfai.org.previewmysite.com/PDF/The%20Future%20of%20Foreign%20Military%20Training.pdf.
5. http://www.forces.gc.ca/fr/instruction-politiques-international/index.page
6. http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-passees/op-sculpture.page.
7. http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-passees/op-argus.page.
8. http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-passees/op-jaguar.page.
9. http://news.nationalpost.com/2011/12/03/canadian-special-forces-mentor-malis-military/.
10. http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger-actuelles/op-proteus.page.
11. http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=912739&_ga=1.135902385.1497836793.1414423970.
12. Voir Stephanie Cronin, « Building and Rebuilding Afghanistan's Army : An Historical Perspective », dans *The Journal of Military History*, vol. 75, janvier 2011, p. 4591.
13. *Small Wars Manual, United States Marine Corps 1940*, Washington, United States Government Printing Office, 1940, chap. XII, sect. 1, para 123.
14. http://www.forces.gc.ca/fr/a-propos/canada-d-abord-strategie-defense-sommaire.page.
15. http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=centre-d-instruction-militaire-maritime-des-caraibes/hgq87xrx.
16. http://news.nationalpost.com/2013/01/27/soldiers-trained-by-canadian-special-forces-hunted-tortured-in-mali-after-failed-counter-coup/.
17. http://www.rusi.org/publications/whitehall/ref:I478753AF393C4/#.Ut2DGRAo6Hs.
18. Lorsqu'il a suivi l'instruction préalable au déploiement pour l'opération *Attention*, l'auteur du présent article a consulté un guide de formation à l'intention des conseillers des forces de sécurité du pays hôte produit par le Centre d'apprentissage interculturel de l'Institut canadien du service extérieur, qui relève du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement. Une discussion avec des militaires affectés au Centre de guerre des Forces canadiennes a permis de confirmer qu'il n'existe actuellement aucun manuel de doctrine spécialement conçu pour les FAC qui traite exclusivement du renforcement des capacités.
19. https://data.undp.org/dataset/Table-2-Human-Development-Index-trends/efo4-gjvq. Le tableau figurant à cette adresse fait état de données recueillies depuis 1980.
20. http://www.international.gc.ca/crime/ctcb-rcat.aspx?lang=fra
21. http://www.international.gc.ca/crime/accbp-prcle.aspx?lang=fra
22. http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1539

Photo du MDN, AR2011-0124-02, par le caporal Tina Gillies

L'art d'être un militaire-diplomate ~ D'un rôle implicite à une fonction explicite

par Francis Clermont

Francis Clermont, M.A., *enseigne à l'Institut de la profession des armes Adjudant-chef Osside du Collège militaire royal de Saint-Jean.*

Introduction[1]

Le but du présent article est de présenter les façons dont les Forces armées canadiennes (FAC) peuvent poursuivre la transformation du système de perfectionnement professionnel (PP) des militaires du rang (MR) qui a débuté au tournant du XXIe Siècle. Plus précisément, l'article démontrera qu'il est nécessaire pour l'institution d'élaborer et d'incorporer davantage de compétences et aptitudes cognitives, intellectuelles et communicationnelles dans ses cours de PP communs et fondamentaux et dans son système d'éducation, afin que l'instruction reflète la nature des tâches que les membres des FAC doivent exécuter en tant que professionnels des armes.

Pour atteindre cet objectif, nous nous pencherons d'abord sur les origines du cadre conceptuel qui ont mené aux caractéristiques et attributs diplomatiques du militaire moderne, lesquels nous définirons. Ensuite, nous présenterons des exemples tirés d'opérations à l'étranger où les compétences intellectuelles et communicationnelles se sont avérées des facteurs clés du succès de la mission, exemples qui devraient servir de leçons retenues pour les projets à venir dans le contexte de la transformation et l'évolution du PP des MR. Enfin, nous identifierons les pièges à éviter, ainsi que les avenues potentielles pertinentes pour l'avenir du PP des MR.

Le militaire-diplomate

Un militaire en déploiement porte les caractéristiques diplomatiques de l'État qu'il représente. En d'autres mots, le militaire incarne la volonté et les mesures exécutives d'un État envers un autre acteur, étatique ou non. Afin d'atteindre un tel objectif, il ou elle doit avoir la capacité d'agir soit comme soldat du maintien de la paix, soit comme guerrier. En tant qu'outil diplomatique, le militaire doit être équipé adéquatement et doit avoir les ressources et les aptitudes appropriées pour remplir de telles fonctions et mener à bien l'intention stratégique. Il s'agit d'une condition *sine qua non* qui relève des responsabilités de l'institution militaire.

Photo du MDN IS2010-A037-018 par le caporal Peter Reid

L'ajout du mot « diplomate », tant sous sa forme nominale qu'adjectivale, sert ici à mieux comprendre et à définir pleinement la fonction du militaire dans le contexte d'un espace de bataille actuel et futur qui est caractérisé par la vulnérabilité, l'incertitude, la complexité et l'ambiguïté (VICA) et qui fait partie des catégories suivantes : guerre de quatrième génération (G4G), opérations militaires autres que la guerre (OMAG) et guerre asymétrique[2]. À ces caractéristiques contextuelles s'ajoute le fait que ces opérations modernes s'intègrent elles-mêmes dans le paradigme plus large des structures de commandement et de contrôle militaire non traditionnelles et décentralisées auquel font référence les termes « approche exhaustive », « approche pangouvernementale » et « environnement interarmées, interorganisationnels et multilatéraux intégrés ».

L'intention derrière le concept de militaire-diplomate n'est pas la distorsion du rôle du militaire ou du diplomate, pas plus que le remplacement de l'un par l'autre. De plus, il ne s'agit aucunement de promouvoir la diplomatie de la canonnière… Le mot « diplomate » sert à rappeler la caractéristique inhérente et intrinsèque des fonctions du militaire en tant que membre de la profession des armes et, en conséquence, les compétences qu'il doit maîtriser pour remplir pleinement ces fonctions. Malheureusement, ces fonctions sont demeurées implicites beaucoup trop longtemps, car elles sont souvent oubliées ou volontairement ignorées. La qualité de diplomate permet ainsi de mieux définir et saisir cette fonction politico-communicationnelle particulière et les compétences, connaissances et aptitudes corollaires et essentielles que doit posséder le militaire dans les conditions modernes de la guerre, un environnement opérationnel influencé par des facteurs technologiques, sociologiques et politiques. Tout au long du présent article, ces compétences font référence à l'entregent, au « savoir-être » (les « soft skills »), l'intelligence culturelle, la capacité intellectuelle, les capacités de communication, de négociation et de médiation, les compétences linguistiques et cognitives, etc.

Origines du cadre conceptuel

Dans leur ouvrage de 1974 intitulé *The Thin Blue Line. International Peacekeeping and Its Future*[3], Rikhye, Harbottle et Egge soulignent l'importance pour les militaires de tous les grades qui travaillent au maintien de la paix de recevoir, dans le cadre de leur préparation au déploiement et en complément de l'entraînement tactique conventionnel, de l'instruction liée aux compétences et qualités non liées à l'usage de la force. Selon les auteurs, le tact, la diplomatie et les raisonnements posés dans le rôle de négociateur ou de médiateur auprès d'adversaires sont les armes du Casque bleu. Dans la même veine, les auteurs considèrent qu'il est tout aussi important que les militaires reçoivent l'information nécessaire pour comprendre les racines d'un conflit et les relations humaines en cause.

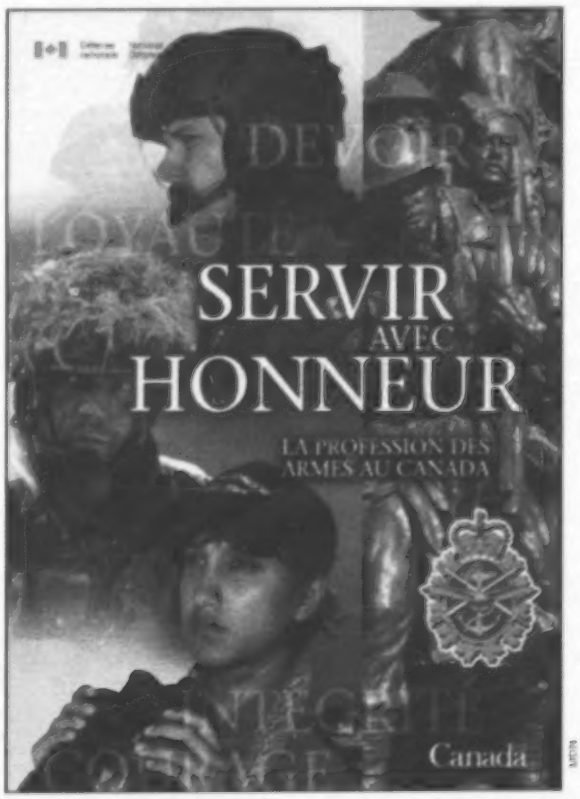
En 1993, Rudolph C. Barnes écrit un article intitulé « Military Legitimacy and the Diplomat-Warrior[4] », publié dans le journal *Small Wars and Insurgencies*. Il met l'accent sur le concept de guerrier-diplomate afin d'illustrer l'importance stratégique du nouveau rôle du militaire. De l'avis de Barnes, les militaires qui ont de nombreux contacts avec la population locale devraient être autant diplomates que guerriers. Pour ce faire, ils doivent s'adapter à la culture, aux coutumes et aux politiques du pays hôte. Toutefois, l'objectif de l'auteur se limite à éviter l'impact négatif de la mauvaise presse qui attend les troupes en cette ère de communications mondiales.

Le lieutenant-colonel (retraité) canadien David Last contribue à jeter les bases de cette nouvelle approche du métier de militaire et des compétences relationnelles, une dimension longtemps ignorée sinon rejetée par l'institution des Forces armées canadiennes et son élite traditionaliste. Dans son ouvrage *Theory, Doctrine and Practice of Conflict De-escalation in Peacekeeping Operations*[5], publié en 1997 par le Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix, le professeur Last souligne l'importance des compétences communicationnelles dans diverses opérations, une leçon retenue des missions de paix menées par le Canada depuis plus de 50 ans. Plus particulièrement, il parle des aptitudes au combat par opposition aux aptitudes au contact.

En 1999, le général Charles C. Krulak des États-Unis écrit un article bref, mais influent intitulé « The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War[6] ». Il y présente son concept canonique de guerre à trois volets (opérations tactiques simultanées allant des opérations humanitaires aux opérations de combat, en passant par les opérations de maintien de la paix) et son constat comme quoi au niveau tactique, les militaires des grades inférieurs auront de plus en plus de responsabilités de commandement et, en

conséquence, devront poser des gestes significatifs sur les plans stratégique et politique. Pour faire suite à ce concept, je suis d'avis que nous devrions extrapoler et étendre cette idée aux MR de tous les groupes professionnels et de tous les éléments, au lieu de nous limiter aux marines ou aux caporaux comme le fait Krulak. Le caractère inclusif de son concept, qui ébranle les fondements d'une *doxa* qui place le corps des officiers d'un côté et le corps des MR de l'autre, est innovateur sur plusieurs plans. De plus, il démontre une meilleure compréhension des difficultés modernes auxquelles les armées sont maintenant confrontées.

Dans le contexte rétrospectif du conflit somalien et du choc institutionnel qu'il a engendré, les FAC, dans un effort de colmatage des brèches dans le système de perfectionnement professionnel des MR, ont jeté les bases d'une révision, d'une modernisation et d'une transformation majeures de leur système, ainsi que d'une partie de leur doctrine.



En 2002, plus de 50 ans après la première mission de paix du Canada et cinq ans après que le gouvernement leur ait forcé la main dans la foulée de la commission d'enquête sur la Somalie, les FAC publient leur première doctrine des opérations de maintien de la paix[7]. En effet, le rapport de la commission mentionne l'entraînement inadéquat axé uniquement sur le combat.

Le plan d'entraînement pour l'opération « *Cordon* » ne prévoyait pas une formation suffisante et appropriée en ce qui a trait à plusieurs aptitudes non liées au combat qui sont essentielles au maintien de la paix, soit les éléments suivants : la nature des opérations de maintien de la paix de l'ONU et le rôle de Casque bleu; le droit des conflits armés, y compris les procédures d'arrestation et de détention; l'entraînement relatif aux politiques sur le recours à la force, y compris les règles d'engagement propres à la mission; le perfectionnement des compétences en matière de négociation et de résolution de conflits; les relations interculturelles, la culture, l'histoire et la politique dans le contexte visé; et la préparation psychologique et la gestion du stress. La principale raison pour laquelle le plan d'entraînement ne prévoyait pas de formation adéquate en ce qui a trait aux aptitudes non liées au combat est l'absence de toute doctrine reconnaissant la nécessité d'une telle formation et l'absence de normes et de matériel de formation à cet effet[8].

En 2003, les FAC publient *Servir avec honneur*, une publication de doctrine fondamentale qui définit la profession des armes au Canada. Pour la première fois dans l'histoire des FAC, un document central définit et codifie la profession militaire et jette les bases théoriques du PP des MR à l'avenir.

Comme les opérations militaires sont devenues plus complexes ces dernières années, l'ensemble des connaissances qui doivent être transmises dans le cadre du perfectionnement professionnel ne se limite plus aux domaines d'études traditionnelles (p. ex., l'histoire et les affaires internationales). Il comprend désormais un grand nombre d'autres disciplines qui n'étaient pas jugées pertinentes aux opérations militaires auparavant. Les compétences tactiques et les aptitudes individuelles et collectives au combat demeurent le fondement de l'expertise militaire, mais elles ne suffisent pas à elles seules à définir cette expertise. De nos jours, le militaire professionnel doit non seulement posséder des compétences de guerrier, mais aussi de diplomate et d'universitaire.[9]

La même année où on publie *Servir avec honneur*, la Direction – Concepts stratégiques (Opérations terrestres) des FAC souligne l'importance de la mise en place d'un nouveau cadre conceptuel qui s'harmonise avec « l'espace de combat de l'avenir » et la guerre à trois volets. Comme l'étude le mentionne, ces volets sont « […] diamétralement opposés et requièrent des compétences et des habiletés entièrement différentes. En un mot, les soldats devront, dans ce nouvel espace de combat complexe, être à la fois combattants et diplomates[10] ».

Il convient aussi de mentionner les travaux éclairants de Deborah Goodwin, de la Sandhurst Royal Military Academy, en Grande-Bretagne. Dans son livre intitulé *The Military and Negotiation. The Role of the Soldier-Diplomat*[11], publié en 2006, l'auteure explore le *contexte* et le *processus* de négociation militaire au niveau tactique qui caractérise le travail des militaires, ainsi que la façon dont ils doivent être formés. Fondée sur des décennies d'expérience acquise par la communauté internationale au cours des missions de paix, la recherche de Goodwin contribue à une meilleure compréhension et appréciation du nouveau rôle élargi du militaire dans les contextes opérationnels « modernes ». Comme le suggère l'auteure, c'est dans ce genre de dynamique que nous pouvons saisir l'importance pour les militaires d'avoir une sensibilité culturelle et de maîtriser certaines compétences communicationnelles et interpersonnelles, des attributs qui, ultimement, leur permettront de s'adapter aux caractéristiques contextuelles propres aux expéditions militaires modernes à l'étranger.

En 2006, l'Institut de leadership des Forces canadiennes publie *Le cadre de perfectionnement des professionnels : générer l'efficacité dans le leadership des Forces canadiennes*. Ce rapport technique explique *comment* et *pourquoi* le militaire de carrière, autrefois un guerrier et un technicien, devient un guerrier, un

Photo du MDN, AR2007-T091-070, par le caporal-chef Bruno Turcotte

technicien, un chercheur et un diplomate, une transformation qui met en évidence l'importance de ses compétences cognitives au XXIe siècle. Cela est encore plus vrai pour les chefs-gestionnaires militaires. Les composantes sur le leadership, fondées sur les travaux du psychologue états-unien Stephen Zaccaro, sont synthétisées en cinq domaines et éléments interconnectés et permettent de mieux comprendre et mesurer l'importance des aptitudes intellectuelles pour le militaire moderne et la nécessité de les institutionnaliser dans le cadre de perfectionnement des leaders des FAC. Parmi les cinq compétences/domaines essentiels pour les leaders modernes, le rapport en souligne trois qui ont un intérêt particulier : 1) expertise et connaissances fonctionnelles; 2) intelligence et capacité de raisonnement; 3) aptitudes en matière de relations humaines, comme la communication, la négociation, le pouvoir d'influence et la compréhension[12].

En 2007, la Direction des concepts stratégiques (Opérations terrestres) des FAC publie une étude au sujet du concept d'emploi de la force sur un horizon de 15 ans, dans laquelle elle recommande une transformation du métier de militaire. « Afin de satisfaire aux exigences des engagements dans l'ensemble du spectre, la Force terrestre formera un soldat possédant un plus grand ensemble de connaissances et d'aptitudes. Les compétences tactiques et les aptitudes individuelles et collectives au combat qui définissaient jusqu'ici le soldat comme un guerrier s'élargiront désormais pour inclure le "soldat diplomate" et le "soldat érudit"[13] ».

Photo du MDN, IS2007-7037, par le caporal-chef Kevin Paul

L'adjudant-maître Adam Corbett prend place devant un groupe de soldats des Forces armées de la Sierra Leone durant un exercice tenu dans la jungle de ce pays, le 28 avril 2007.

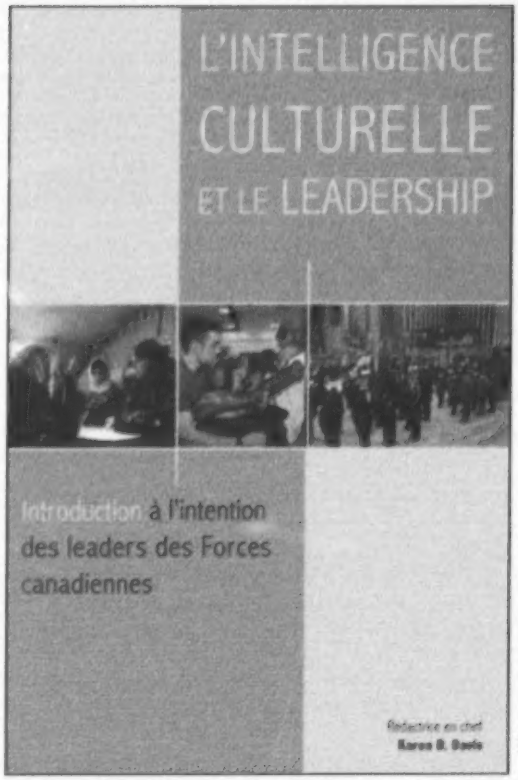
En 2009, le Center for International Cooperation de la University of New York publie un ouvrage intitulé *Robust Peacekeeping: The politics of Force*. Deux des auteurs écrivent :

> Il y a quinze ans, les grandes puissances séparaient le maintien de la paix, sur les plans de la doctrine et des opérations, des opérations de combat. Peut-être voulait-on éviter que les activités de maintien de la paix soient associées à la guerre, peut-être voulait-on éviter que l'éthos ou les compétences du guerrier soient affaiblis par une exposition rapide ou fréquente au monde plus posé du maintien de la paix. De nos jours, toutefois, la doctrine des grandes puissances, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Inde place le maintien de la paix sur une échelle de tension continue dont la guerre est située à l'autre extrémité[14]. [TCO]

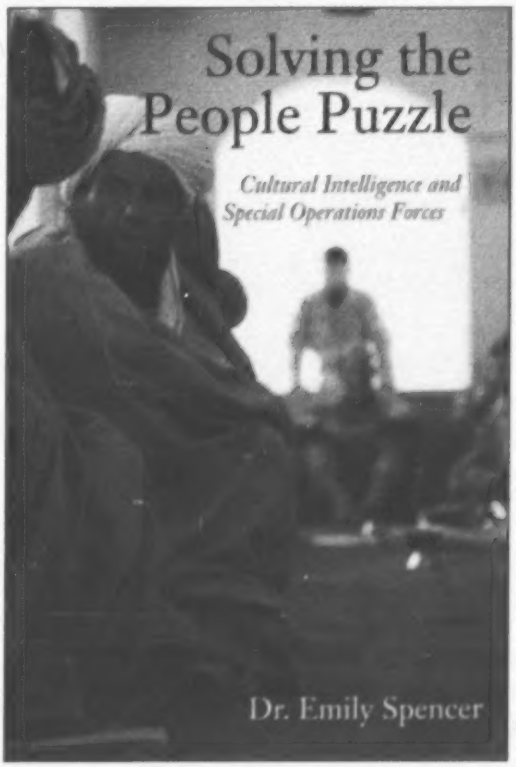
Cependant, les auteurs font une mise en garde des plus pertinentes :

> Il n'est pas du tout clair, cependant, si les militaires sont collectivement capables de changer de rôle de la sorte, et aussi rapidement, comme la doctrine semble maintenant l'exiger. On pourrait envisager une telle adaptation chez un sergent des forces spéciales de 34 ans comptant 15 ans d'expérience, ainsi qu'une éducation et un entraînement particuliers sur la façon d'aller chercher un appui local pour sa campagne. Toutefois, on peut difficilement l'imaginer chez un fantassin de 19 ans possédant un diplôme d'études secondaires et comptant tout au plus une année d'expérience sur le terrain[15]. [TCO]

En 2010, des documents publiés par l'Académie canadienne de la Défense (ACD) au sujet de l'intelligence culturelle, des compétences en négociation et des capacités interpersonnelles viennent enrichir ce champ de recherche relativement nouveau. Le Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang (CPPMR), rebaptisé l'Institut de la profession des Armes Adjudant-chef Osside en 2014, produit une vidéo intitulée *L'art d'*être soldat-*diplomate – L'expérience des militaires du rang canadiens à Chypre*[16]. En faisant une étude de cas sur l'opération Snowgoose, cet outil pédagogique vise à démontrer l'existence, au niveau tactique, de tâches diplomatiques traditionnelles et d'autres compétences communicationnelles essentielles que les MR canadiens ont dû accomplir ou mettre à profit lors des missions, même si ces tâches étaient non officielles. Plus précisément, la thèse est que peu importe la nature des opérations où les MR sont appelés à servir, les années d'expérience ont mis en lumière le fait que les aptitudes au contact et le savoir-être doivent être maîtrisés pour que les militaires puissent accomplir leurs tâches.



Durant la même période, l'ACD publie *L'intelligence culturelle et le leadership : introduction à l'intention des leaders des Forces canadiennes*[17]. Par ailleurs, Mme Émily J. Spencer, associée de recherche au Laboratoire de combat des Forces d'opérations spéciales du Canada et professeure adjointe auxiliaire au Collège militaire royal du Canada, écrit *Solving the People Puzzle: Cultural Intelligence and Special Operations Forces*[18].



Un examen de l'évolution de la littérature sur le savoir-être semble indiquer un changement lent, mais continu dans la philosophie et la doctrine militaires au cours des dernières décennies, en ce qui a trait à l'importance de la dimension cognitive des attributs du militaire et des outils corollaires qu'il doit acquérir. Un tel examen permet aussi de mieux analyser la façon dont les détenteurs de postes clés liés à la défense et à la sécurité des États ont perçu les changements de l'environnent stratégique, dont ils ont réagi à ces changements et dont ils ont intégré, ou *n'ont pas* intégré, les leçons des opérations passées, en particulier les opérations de maintien de la paix et de contre-insurrection.

Photo du MDN, DA2010-0012 13, par le caporal-chef David Hardwick

Des militaires canadiens aident des orphelins en Haïti, le 29 janvier 2010.

Leçons retenues des opérations passées et présentes

Au niveau tactique, les chefs militaires doivent souvent interagir avec les populations locales et leurs chefs. Qu'ils aient le grade de caporal-chef, de sergent ou d'adjudant, ces militaires ont de bonnes chances d'entrer en contact avec les populations locales et leurs chefs, ainsi qu'avec d'autres intervenants clés tels que des ONG et des représentants d'organisations et de ministères gouvernementaux. Ils seront appelés à influencer une situation donnée et à jeter les bases des conditions soutenant les objectifs d'une mission donnée.

Or, ce contexte interactif entre les militaires et les populations locales, qui implique des tâches non conventionnelles, n'est pas nouveau. À l'époque contemporaine, ces tâches ont été visibles dès le lancement des missions de paix subséquentes à la Seconde Guerre mondiale. De l'Égypte au Timor, en Bosnie, à Chypre, en Haïti et en Afghanistan, les militaires interagissent depuis longtemps avec les populations locales et avec les chefs militaires et civils de l'endroit. Par exemple, certains MR états-uniens qui étaient postés en Irak auraient pu être appelés à agir comme maires d'un village. En Afghanistan, des MR canadiens ont négocié avec des chefs de clan, tandis que d'autres ont entraîné l'Armée nationale afghane et la Police nationale afghane. Tout porte à croire que de telles interactions seront de plus en plus fréquentes au cours des prochaines décennies, vu le contexte et la nature des conflits armés contemporains.

En février 2011, le *National Post* publie un article intitulé « Crossing the language divide in Afghanistan[19] ». On y apprend que le caporal-chef Grove, du PPCLI, a appris le pachto de son propre chef au cours de trois rotations avec la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS).

> Le militaire étudiait le soir dans sa couchette. Il passait son temps libre avec des militaires et policiers afghans, à boire du thé chaï et à leur enseigner l'anglais en échange d'expressions en pachto qu'il transcrivait dans un carnet écorné [...]. À la fin de sa rotation en 2008, le militaire du 1er Bataillon, PPCLI, pouvait soutenir une conversation. Mais ce n'est qu'à son retour à Edmonton que ses études ont réellement décollé. Grove a acheté un logiciel et a cherché des Afghans avec qui converser. Il regardait des vidéos en pachto sur YouTube en cachant les sous-titres avec ses mains. Il n'avait jamais appris une langue seconde, n'avait suivi aucun cours à l'école secondaire et ne s'y était jamais intéressé auparavant [...]. [TCO]

Le caporal-chef Grove explique ses intentions comme suit : « Je n'ai suivi aucun modèle d'apprentissage et sur le plan militaire, il n'y a pas de cours de langues. On y consacre un après-midi ça et là, mais on ne touche qu'à la base, comme les salutations ou "arrête ou je tire". Il n'y avait aucun programme proprement dit, alors je me suis débrouillé seul. Quand l'un d'entre nous peut parler comme eux, se souvient-il, nous avons immédiatement le pied dans la porte. [...] Avec le recul, c'est si simple [...]. C'est une marque de respect que d'apprendre la langue de quelqu'un d'autre. » [TCO]

Au premier coup d'œil, l'article pique notre curiosité et nous nous disons : « quel soldat exemplaire, autodidacte et sensible à la culture et à la langue d'autrui ». Mais ce que l'article révèle aussi, c'est que le perfectionnement professionnel et le système d'instruction ne lui ont pas donné tous les outils dont il avait besoin pour pleinement accomplir ses tâches.

Un autre exemple dont on peut tirer bien des leçons est l'expérience du Groupement tactique du 2e Bataillon, Royal 22e Régiment (GT 2 R22eR) en 2009, dans le contexte des opérations de contre-insurrection menées dans les districts de Dand et de Panjaway, en Afghanistan. L'équipe a fait preuve d'innovation pendant la mise sur pied de l'Advance Counter-insurgency Team (ACT), aussi connue comme « l'approche village ».

Cette approche *ad hoc* innovatrice était une première parmi tous les contingents de l'OTAN depuis 2001-2002. Son objectif était de se *rapprocher* de la population locale et de l'*intégrer*. Ce faisant, le groupement tactique a modifié le concept de protection de la force caractérisé par la construction de forteresses accompagnées de vastes périmètres défensifs, qui projetaient un message négatif à la population locale. Pour atteindre leur objectif, les officiers de l'équipe de commandement ont dû accepter de décentraliser le leadership et de le déléguer aux MR, afin de leur donner une plus grande flexibilité et rapidité d'action. Cette approche a élevé le statut des MR, qui sont devenus les piliers de ces opérations particulières.

Le major Bolduc et le capitaine Vachon, deux officiers du Groupement tactique du 2e Bataillon, R22eR en Afghanistan, en 2009, font remarquer ce qui suit dans leur rapport sur les leçons retenues publié en 2010 : « Le défi du leadership et la gestion du changement ont été énormes pour les chefs à tous les niveaux afin de changer la mentalité de combat vers la philosophie de COIN[20] ». Le capitaine Jeremie Verville, un officier de la Compagnie A du GT 2 R22eR dans le village de Belandey, souligne qu'une telle expérience a d'abord suscité de la résistance, parce qu'elle était contraire aux principes fondamentaux qui étaient enseignés depuis longtemps[21]. Cette remarque et observation est corroborée par les soldats du GT 2 R22eR, qui se souviennent que l'objectif de mettre la population locale au premier plan, qui engendrait des risques accrus pour les membres de la compagnie, était selon eux un principe contre-intuitif pour un militaire. « Personne ne s'entraîne comme ça. Tout n'est toujours que sécurité, sécurité, sécurité. Notre entraînement ne tient pas compte de la dimension relationnelle et communicationnelle[22] [TCO]. »

Vachon et Bolduc concluent leur rapport ainsi : « [...] une attention particulière doit donc être mise de l'avant dans la formation prédéploiement afin de promouvoir et d'implémenter les principes fondamentaux de la contre-insurrection [...] à l'aide de formations spécialisées dans les opérations de COIN (formations linguistiques, culturelles, sociologiques, anthropologiques, historiques, etc.). [...] il semble nécessaire d'augmenter le curriculum actuel au niveau des connaissances et compétences de nos soldats, plus particulièrement de nos officiers juniors et sous-officiers[23] ».

Le 28 septembre 2010, *Le Téléjournal* de Radio-Canada montre des membres du R22eR qui s'entraînaient à Wainwright en préparation de leur déploiement en Afghanistan. Ils font partie du dernier bataillon canadien à participer à une mission de combat des FAC en Afghanistan. Le caporal-chef Lavallée de la Compagnie C admet au journaliste que la nouvelle stratégie consistant à intégrer la population et à vivre parmi les locaux n'était pas quelque chose qu'il s'attendait à faire en tant que militaire. Il explique qu'aujourd'hui, cela fait partie intégrante des fondements du métier de militaire. Il faut savoir négocier, avoir des aptitudes sociales et savoir s'attirer la sympathie des gens. Puis, le journaliste conclut en disant que les militaires eux-mêmes deviennent des diplomates[24].

Carte indiquant la répartition des tribus afghanes

Pièges à éviter et avenues à suivre

Comme nous l'avons démontré précédemment, les expériences opérationnelles passées devraient servir d'exemple pour planifier les opérations à venir et indiquer certaines avenues appropriées pour le succès des missions.

Pour ne pas répéter les erreurs du passé, l'institution doit tirer profit des leçons retenues au cours des nombreuses opérations de maintien de la paix au fil des décennies, pour lesquelles le Canada a été l'une des figures de proue mondiales. Les opérations de paix ont permis de faire la lumière sur les tâches essentielles non liées au combat, notamment les compétences communicationnelles et cognitives qui, parallèlement aux tâches conventionnelles faisant appel à la force physique, sont cruciales pour le militaire d'aujourd'hui.

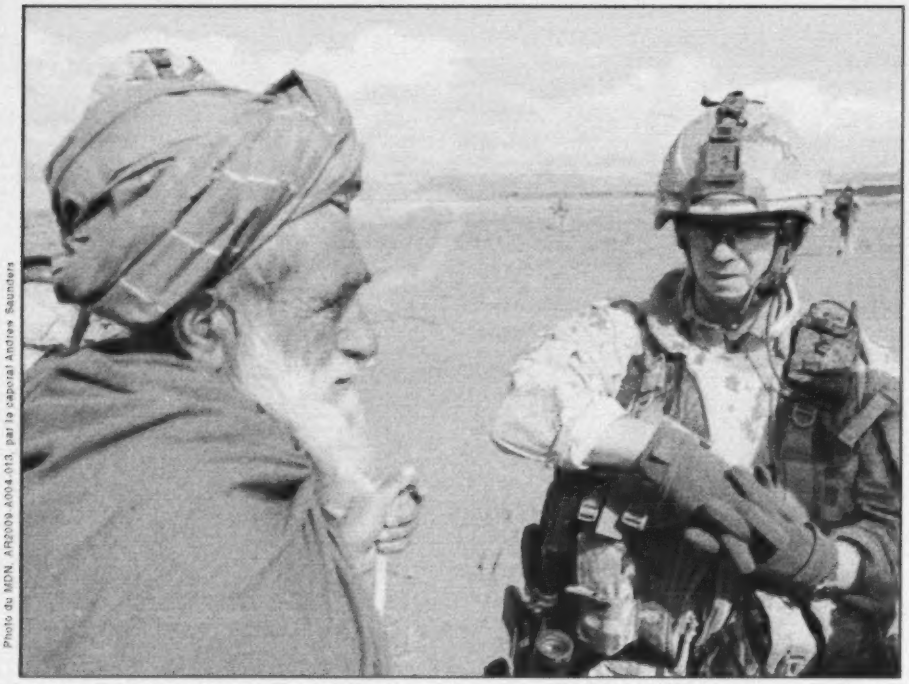


Photo du MDN, AR2009-A004-013, par le caporal Andrea Saunders

L'adjudant Tim Aleman parle avec un aîné d'un village durant une patrouille effectuée dans le district de Pashmoul Nord, à l'extérieur de la base d'opérations avancée Wilson, en Afghanistan, le 17 janvier 2009.

Photo du MDN, AR2008-P009-0018, par le sergent Lou Penney

Le brigadier-général (à l'époque) David Fraser (au centre) visite des forces du Canada et de pays alliés dans le district de Panjwai, en Afghanistan, le 15 septembre 2006.

Comme nous l'avons mentionné, l'entraînement des militaires canadiens envoyés en Afghanistan faisait peu de place à la formation sur la culture et la langue du pays hôte, ainsi que sur les techniques de négociation, de médiation et de résolution de conflits. Durant les six mois de préparation au déploiement, à peine quelques heures étaient consacrées à l'histoire, aux cultures et aux langues de la région. Selon les militaires envoyés en Afghanistan, les études de cas et les scénarios ne sont pas plausibles, comme l'image d'acteurs blancs nés au Canada qui jouent le rôle de « méchants talibans ». Cette façon de s'entraîner discrédite l'intention à la base de l'exercice et mine toute initiative du genre.

Le major-général canadien David Fraser, qui a commandé la région du Sud de l'Afghanistan en 2006, se souvient avoir sous-estimé les facteurs culturels. « Je regardais la mauvaise carte. Je devais étudier la carte *tribale* et non la carte *géographique*[25]. [TCO] » Il se rappelle que son équipe et lui « ont passé plus de temps à parler d'objectifs non cinétiques que d'objectifs cinétiques. « Les militaires doivent être prêts à faire feu, mais avant tout, ils doivent être prêts à s'asseoir, sortir leur crayon et s'engager à réaliser les projets qui sont chers aux anciens des villages. [...] Plus nous pouvons éduquer et entraîner nos jeunes militaires, mieux nous pouvons les préparer à l'inconnu[26]. [TCO] »

En 2009, le général étatsunien Stanley A. McChrystal, alors commandant de la FIAS, critique la mission pour l'absence d'intelligence culturelle, une préoccupation sur laquelle d'autres après McChrystal, comme les généraux David Petraeus et Michael Flynn, vont se pencher[27]. Comme l'écrit en 2009 le général McChrystal dans le sous-titre de *Counterinsurgency Guidance*, une directive aux troupes qu'il a publiée dans la foulée de la pluie de critiques ayant suivi la mort

de nombreux civils afghans par les forces armées des États-Unis, « la mission est de protéger la population. Nous gagnerons le conflit en persuadant la population et non en détruisant l'ennemi[28]. [TCO] »

Le général Stanley McChrystal tient une conversation avec un chef de district durant une visite dans la province de Helmand, le 20 mai 2010.

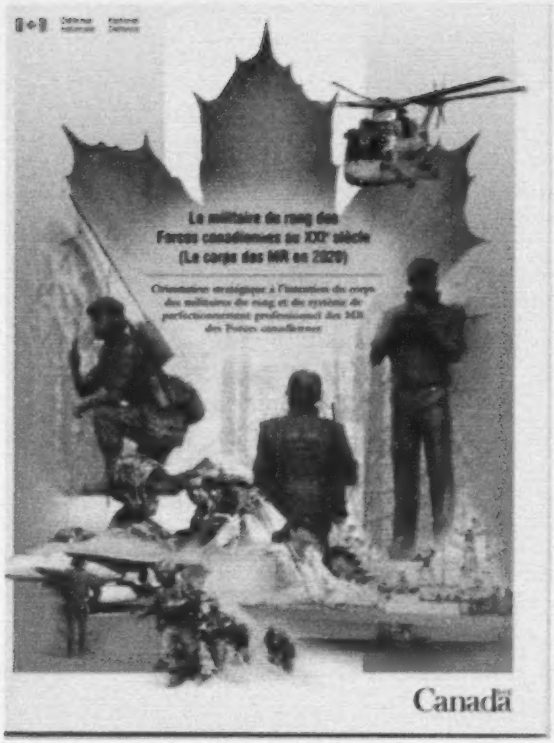
Le problème est la nature des compétences et aptitudes requises. Le « savoir-être » nécessite la patience et un rythme lent, ce qui va à l'encontre de l'entraînement fondamental conventionnel des militaires, qui met l'accent sur la vitesse d'exécution. Les termes qui désignent la phase préparatoire à une opération sont eux-mêmes très évocateurs. Le terme anglais « build-up » et, de manière encore plus emphatique, le terme français « montée en puissance », reflètent le *caractère*, sinon l'*intention principale*, de l'instruction militaire, c'est-à-dire la mise sur pied d'une force capable de combattre et de réagir rapidement. En partant de ce concept conventionnel, le système de PP doit ajouter la dimension *cognitive* et insister sur celle-ci à la phase de préparation nécessaire.

Les preuves démontrent qu'une attention particulière doit être portée à ce qui se fait dans différentes sphères comme les opérations de paix, de COIN et de renseignement, les opérations d'information et psychologiques, la coopération civilo-militaire, les forces spéciales, ainsi qu'à ce que les autres ministères font dans le domaine de l'intelligence culturelle, par exemple, l'Institut canadien du service extérieur (Centre d'apprentissage interculturel). Une autre avenue possible est d'étendre l'expertise du Centre de soutien aux opérations de paix à tous les membres des FAC. De telles ressources et sources d'expertise devraient être envisagées par les FAC pour les changements à venir dans leur système de PP.

Ce qui est fait par les forces alliées dans ce domaine pourrait aussi être une avenue digne de considération. Par exemple, aux É.-U., le Department of Defence (DoD) et la Defense Intelligence Agency (DIA) utilisent deux outils très intéressants dans le cadre de leur programme d'entraînement préalable au déploiement appelé Regional Expertise Qualification Program-AFPAK Course[29], lequel s'adresse aux opérateurs envoyés en Afghanistan. Le premier outil est un manuel de 200 pages sur la géographie de l'Afghanistan et du Pakistan, la langue, l'histoire et la culture pachtounes, etc. L'autre outil est *Army 360 Afghanistan*[30], une simulation culturelle interactive sur vidéo qui stimule l'intelligence culturelle du stagiaire et lui demande de prendre des décisions au fil des divers scénarios, afin qu'on puisse mesurer l'efficacité et la portée des actions aux niveaux tactique, opérationnel et stratégique. De telles ressources spécifiques détaillées, exhaustives et interactives pourraient être élaborées pour différents théâtres d'opérations.

L'avenir du perfectionnement professionnel des MR

Après les événements de la crise somalienne, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les FAC publient en 2002 *Le Corps des MR en 2020*[31], un document qui complète la Stratégie de Défense 2020, un cadre stratégique plus vaste publié en 1999 qui vise à transformer la planification de la Défense et la prise de décision[32].Une conséquence de ce processus de transformation est la création en 2003 du Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang (CPPMR). Relevant de l'Académie canadienne de la Défense, le centre est le lieu d'instruction et d'éducation de tous les leaders des MR. L'organisation, maintenant appelée Institut de la profession des armes Adjudant-chef Osside, a pour mandat d'offrir aux adjudants, adjudants-maîtres et adjudants-chefs, ainsi qu'à leurs homologues de la Marine, de l'enseignement et de l'instruction dans les domaines des sciences sociales afin qu'ils développent leurs compétences intellectuelles et leur pensée critique. Ces cours, qui durent de 12 à 14 semaines et sont de niveau 3 à 5 sur l'échelle des périodes de perfectionnement, font partie des qualifications obligatoires en leadership pour les postes d'adjudant, d'adjudant-maître et d'adjudant-chef[33].



MDN

Depuis quelques décennies, comme en témoignent les travaux cités dans le présent article, les recherches indiquent que la communication et les compétences cognitives sont vues de plus en plus comme des atouts cruciaux dans le coffre à outils du militaire moderne, dans le contexte de la guerre de quatrième génération (G4G). Malheureusement, la recherche et l'observation semblent aussi indiquer une faiblesse plutôt constante et répandue dans l'application de cette approche à l'éducation des MR. Il semble qu'au lieu de considérer ces compétences comme essentielles pour les militaires en général, on les voit comme des compétences particulières et idiomatiques de l'infanterie et encore plus des opérations spéciales et des opérations de contre-insurrection. Cette description a pour conséquence d'influencer l'entraînement au sein des FAC, dont l'instruction et le système d'éducation n'ont pas encore pleinement intégré ces compétences et connaissances. Le chevauchement systémique et organique existant des sphères politique et militaire n'a pas encore son corollaire nécessaire dans le système de PP des FAC.

Sur une échelle continue d'instruction et d'éducation, dès les périodes de perfectionnement élémentaires communes à tous les militaires (PP 1) et jusqu'aux plus hauts niveaux d'instruction et d'éducation du système (PP 5), il faudrait, si cela était faisable, que des cours d'anthropologie, de psychologie, de communication, de sociologie et de gestion, entre autres, soient donnés systématiquement à tous les militaires, peu importe leur groupe professionnel ou leur élément, et ce, en plus des cours offerts actuellement. Ce faisant, on rehausserait le développement des compétences cognitives des militaires, ainsi que leur conscientisation culturelle, leur intelligence culturelle et leurs aptitudes générales à la communication tout au long de leur carrière.

Conclusion

Le contexte actuel des conflits armés modernes et l'environnement de sécurité de l'avenir exigent que le système de PP des MR, conjointement avec les systèmes d'entraînement et d'instruction individuels et collectifs, insiste davantage sur les aptitudes communicationnelles et relationnelles (*soft skills* et *soft power*), pour compléter la force physique (*hard power*), et les techniques de combat traditionnelles. Sans vouloir minimiser l'importance fondamentale des compétences de guerrier des militaires, nous croyons que celles-ci devraient être mises en perspective à la lumière de l'importance accrue qu'on accorde aux compétences cognitives.

Autrefois la prérogative des officiers, la négociation, la médiation et la résolution de conflits militaires au niveau tactique sont des tâches que les MR exercent maintenant depuis longtemps, quoique de façon *ad hoc* et implicite. Ces tâches devraient être reconnues et officialisées par leur intégration aux compétences élémentaires des MR et, incidemment, au système d'instruction et d'éducation connexe. Ainsi, on contribuerait au renforcement du concept évolutif d'« équipe de commandement », car même si les ordres sont acheminés « du haut vers le bas », au final les décisions sont prises au niveau de la section – par les MR, qui sont essentiellement les commandants tactiques sur le terrain.

Si l'institution des FAC souhaite que ses militaires soient bien armés physiquement et intellectuellement, elle doit pousser encore plus loin la transformation des processus de son système de PP, non seulement pour les programmes de prédéploiement et de montée en puissance destinés aux individus et aux bataillons, ou pour les corps d'élite de ses forces spéciales, mais aussi par une approche commune systématique, un programme commun qui intégrerait des compétences cognitives approfondies, et ce, dès les premières périodes de perfectionnement.

Il se pourrait que les enquêtes et recherches futures démontrent aussi que le développement et le perfectionnement de ces compétences par les MR sont absolument essentiels, pas seulement pour eux-mêmes dans l'exécution de leurs tâches opérationnelles et tactiques, mais aussi pour mieux accomplir leurs fonctions administratives et bureaucratiques, fonctions qu'ils assumeront durant la majeure partie de leur carrière militaire, contrairement aux tâches tactiques et militaires typiques. Enfin, la maîtrise de telles compétences et de tels atouts professionnels pourrait s'avérer très utile lors d'une transition vers une carrière civile, le cas échéant.

L'objectif éthique derrière le concept de militaire-diplomate sera seulement atteint une fois que ce concept aura franchi l'étape conceptuelle et que l'institution aura pleinement reconnu et accepté les nouvelles fonctions professionnelles qu'elle doit transmettre à ses MR. En ce sens, le militaire-diplomate devient essentiel au succès de la mission. Toutefois, pour renverser de façon un tant soit peu significative un tel paradigme, l'institution devra modifier substantiellement sa *doxa* et son *habitus* en ce qui a trait à l'éducation de ses membres, surtout le corps des MR. Ce n'est qu'à ce moment que les changements seront pleinement institutionnalisés et incorporés dans un système de PP moderne et adapté et, en conséquence, qu'ils auront une importance cruciale pour la résolution de conflits, d'une manière qui est conforme aux valeurs et aux intérêts canadiens, ainsi qu'à l'éthos des FAC. Ce n'est qu'à ce moment que l'art d'être un militaire-diplomate passera d'un *rôle implicite* à une *fonction explicite*.

RMC

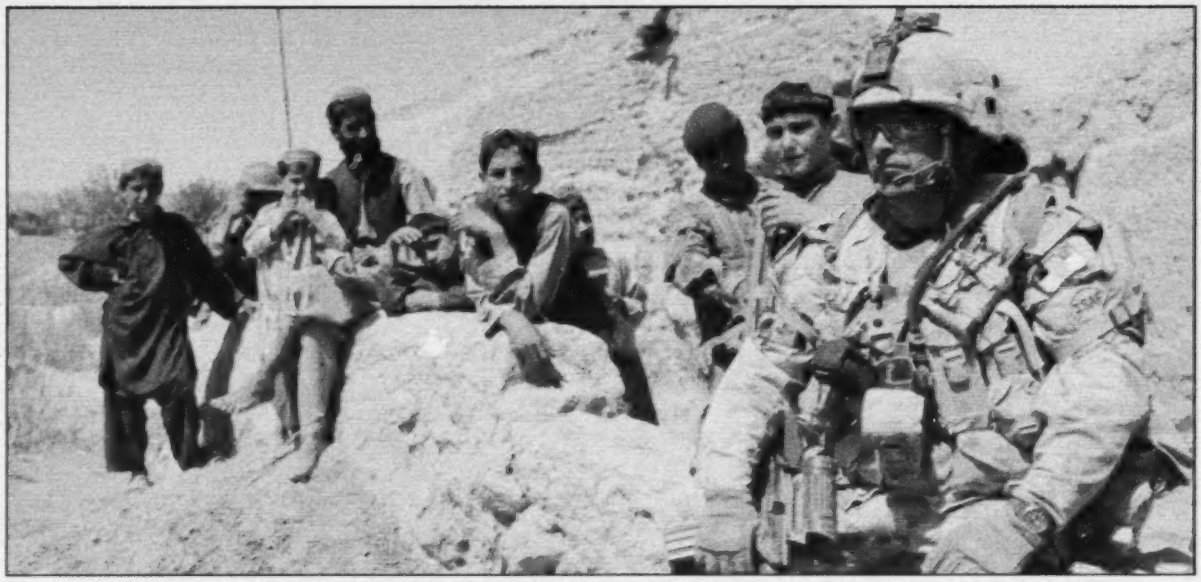


Photo du MDN, IS2010-3019-14, par le caporal Shilo Adamson

Le maître de 1re classe Cavel Shebib, du Groupement tactique royal canadien, discute de divers sujets avec des villageois durant une patrouille effectuée dans leur village, dans le district de Panjwai, le 21 septembre 2010.

NOTES

1. L'auteur souhaite remercier M. Robert Lummack, professeur à *l'Institut de la profession des armes adjudant-chef Osside*, pour son temps, ses commentaires et ses conseils.
2. Par souci de clarté, dans le présent article, le concept de *guerre de quatrième génération* (G4G) sera la notion globale faisant généralement référence aux opérations après la Seconde Guerre mondiale.
3. Jit Rikhye, Michael Harbottle et Bjorn Egge. *The Thin Blue Line: International Peacekeeping and Its Future*, New Haven (Connecticut), Yale University Press, 1974, p.267.
4. Rudolph C. Barnes. « Military Legitimacy and the Diplomat-Warrior », *Small Wars and Insurgencies*, vol. 4, nº 1, 1993, p. 1-28.
5. David M. Last. *Theory, Doctrine and Practice of Conflict De-escalation in Peacekeeping Operations*, centre d'instruction du Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix, Toronto, The Canadian Peacekeeping Press, 1997, p. 87, 121-128.
6. Charles Krulak. « The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War », *Marine Corps Gazette*, vol. 83, nº 1, janvier 1999, p. 18-23.
7. MDN, Manuel de doctrine interarmées – Opérations de soutien de la paix, B-GJ-005-307/FP-030, Ottawa, ministère de la Défense nationale, novembre 2002.
8. Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, Un héritage déshonoré : les leçons de l'affaire somalienne, Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, 5 vol., Ottawa, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1997, p.655.
9. Chef d'état-major de la Défense. *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, Académie canadienne de la Défense, Kingston (Ont.), Institut du leadership des forces canadiennes, 2003, p. 18.
10. *La force de demain : vision conceptuelle des capacités de l'Armée de terre*, Kingston (Ont.), Direction des concepts stratégiques (Opérations terrestres), 2003, p. 81-82.
11. Deborah Goodwin. The Military and Negotiation, The Role of the Soldier-Diplomat, New York, Frank Cass, 2005, p. 243.
12. R.W. Walker. *Le cadre de perfectionnement des professionnels* : générer l'efficacité dans le leadership des Forces canadiennes, rapport technique, Kingston (Ont.), Institut de leadership des Forces canadiennes, 2006, p. 21-24. Dans la foulée du rapport de Walker en 2006, de nombreux rapports, études et directives officiels ont, jusqu'à nos jours, souligné l'importance des cinq éléments de leadership susmentionnés dans le système de PP actuel et futur.
13. *Opérations terrestres 2021 – Opérations adaptables et dispersées : le concept d'emploi de la force de l'Armée de terre canadienne de demain*, B-GL-310-001/AG-002, Kingston (Ont.), Direction – Concepts et schémas de la Force terrestre, 2007, p. 27.
14. William J. Durch et Madeline L. England. « The Purposes of Peace Operations », *Robust Peacekeeping: The Politics of Force*, New York, New York University – Center on International Cooperation, décembre 2009, p.44.
15. *Ibid.*
16. Francis Clermont et André Séguin. *L'art d'être soldat-diplomate – L'expérience des militaires du rang canadiens à Chypre*, Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang, ministère de la Défense nationale, 2010, reportage vidéo, 58 minutes.
17. Karen Davis (dir.). *L'intelligence culturelle et le leadership : introduction à l'intention des leaders des Forces canadiennes*, Kingston (Ont.), Presses de l'Académie canadienne de la défense, 2010, 179 p.
18. Emily J. Spencer. *Solving the People Puzzle: Cultural Intelligence and Special Operations Forces*, Toronto, Dundurn Press, 2010, p. 192.
19. Ryan Cormier. « Crossing the language divide in Afghanistan », *National Post*, 14 février 2011, [http://www.nationalpost.com/news/world/afghanistan/Crossing+language+divide+Afghanistan/4276051/story.html], page consultée le 25 octobre 2013.
20. Major Charles Bolduc et capitaine Jean Vachon. « Avancer au cœur de l'insurrection », *Le Journal de l'Armée du Canada*, vol. 13.2, 2010, p. 47, [http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/dn-nd/D12-11-13-2-fra.pdf], page consultée le 28 janvier 2015.
21. Conférence du capitaine Jérémie Verville au Collège militaire royal de Saint-Jean, le 16 mars 2011.
22. Information communiquée à l'auteur par des soldats qui faisaient partie du GT 2R22eR/de la Force opérationnelle 1-09 et relevant de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS).
23. Bolduc et Vachon, p. 57.
24. Radio-Canada, *Le Téléjournal*, 28 septembre 2010.
25. Richard Bray. « The Battlespace of Culture: Mapping the Human Terrain », *Vanguard*, décembre 2010-janvier 2011, [http://vanguardcanada.com/the-battlespace-of-culture-mapping-the-human-terrain/], page consultée le 30 octobre 2013.
26. Chris Thatcher. « Specializing for Land environments », *Vanguard*, avril-mai 2011, [http://vanguardcanada.com/specializing-for-land-environments], page consultée le 30 octobre 2013.
27. Bray.
28. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, *ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance*, Quartier général de la Force internationale d'assistance, Kaboul (Afghanistan), le 27 août 2009, [http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf], page consultée le 30 octobre 2013.
29. Defense Intelligence Agency, Joint Military Intelligence Training Centre, AFPAK Foundation Participant Book, AFPAK Course, Regional Expertise Qualification Program, 2009, p. 209.
30. US Army TRADOC Cultural Centre, Army 360 Cultural Project, InVism Incorporated, Combat Film Productions, Quest Pictures LLC, 2008. Pour plus de renseignements sur le produit : http://www.invism.com/projects/software-applications/army-360-immersive-cultural-simulation/army-360-immersive-cultural-simulation.html (page consultée le 30 octobre 2013).
31. Chef d'état-major de la défense, Le militaire du rang des Forces canadiennes au XXIe siècle : analyse détaillée et stratégie de lancement de la mise en œuvre (Le Corps des MR en 2020), Ottawa, 2002.
32. Chef d'état-major de la défense, Façonner l'avenir de la défense canadienne : une stratégie pour l'an 2020, Ottawa, 1999.
33. Pour des renseignements complémentaires sur le système de PP des MR et le CPPMR, voir Maxime Rondeau et Lisa Tanguay, « Quelle éducation pour les militaires du rang? », *Revue militaire canadienne*, vol. 13, nº 3, été 2013, [http://www.journal.forces.gc.ca/vol13/no3/page49-fra.asp], page consultée le 30 octobre 2013.

Photo du MDN, KN2014-425-109, par la Section de photographie de la BFC Kingston

L'immeuble à logements Vimy pour militaires, à Kingston, est un bâtiment de trois étages offrant une superficie de 5160 mètres carrés et conçu comme un hôtel modeste. Il est un exemple de bâtiment répondant aux critères Green Globes du MDN.

Un examen des stratégies d'évaluation des bâtiments durables que pourraient employer les Forces armées canadiennes et le ministère de la Défense nationale

par Nicholas Vlachopoulos et Tina Basso

Le major (retraité) Nicholas Vlachopoulos, Ph. D., CD, ing., *est chargé de cours au Département du génie civil du Collège militaire royal du Canada, à Kingston, en Ontario.*

Tina Basso, M. Sc., *est attachée de recherche au sein de l'équipe verte du Collège militaire royal.*

Introduction

Le présent article a pour objet de présenter une analyse critique de stratégies acceptables de construction de bâtiments écologiques/de développement durable pouvant être appliquées aux projets de construction et de rénovation majeure, de même qu'une évaluation de la validité de ces stratégies par rapport aux besoins des Forces armées canadiennes (FAC) et du ministère de la Défense nationale (MDN). Les termes « écologique » et « durable » seront utilisés pour décrire l'infrastructure analysée, car ils sont employés de façon interchangeable dans la documentation pertinente. Les stratégies de construction de bâtiments écologiques/de développement durable portent sur les aspects environnementaux, sociaux et économiques liés à l'utilisation des bâtiments et sont mises en œuvre pour réduire les effets indésirables de l'infrastructure. Notre recherche fait ressortir les problèmes que devront résoudre les FAC pour obtenir les principales certifications actuellement attribuées dans le domaine des bâtiments écologiques/durables, étant donné les types d'environnements opérationnels particuliers dans lesquels leurs membres évoluent. En effet, l'infrastructure compte des installations qui se trouvent dans l'Arctique, dans des endroits isolés ou à l'étranger, par exemple. Pour résoudre les problèmes, il faudra trouver des solutions qui répondent aux besoins particuliers des FAC plutôt que d'en « importer » d'industries répondant à des besoins semblables. Nous proposons donc une norme en matière de durabilité des installations du MDN. Elle devrait aider les FAC à atteindre les objectifs établis relativement à la construction de bâtiments écologiques/durables sans empêcher le MDN/les FAC de mener leurs activités habituelles. La recherche devait permettre de répondre aux questions suivantes, portant sur deux volets du sujet à l'étude :

- Quels sont les besoins particuliers des FAC relativement aux bâtiments écologiques/durables? (Partie 1);
- Quelles mesures faudrait-il prévoir dans la stratégie de développement durable établie pour les FAC, aux fins de l'atteinte des objectifs liés à la réalisation de bâtiments

écologiques/durables? Quelles contraintes découlent de la politique du MDN actuellement en vigueur, et quels moyens faudrait-il prendre pour permettre l'atteinte des objectifs malgré ces contraintes? (Partie 2).

Nous avons étudié ces questions pour montrer qu'il est important que le MDN envisage de mettre en place des stratégies de construction de bâtiments écologiques/durables tenant compte de sa situation particulière, que les systèmes de cotation actuels pourraient ne pas prendre en considération. Le MDN établirait ainsi une norme de durabilité qui s'appliquerait plus facilement que les normes existantes aux types d'installations qu'il possède et exploite. Les recommandations pourraient faciliter l'élaboration de politiques et de pratiques exemplaires au sein du MDN pour ce qui est des processus liés à la construction de bâtiments écologiques/durables.

La présente étude porte exclusivement sur la construction de nouveaux bâtiments pour les FAC. Elle a pour objet de fournir au MDN l'information dont il aura besoin pour prendre une décision éclairée quand il évaluera son choix d'employer les systèmes LEED et Green Globes plutôt que d'autres systèmes de cotation, et de faciliter l'établissement de critères fondés sur les exigences opérationnelles et les besoins particuliers du MDN/des FAC, qui devraient être pris en considération aux fins de l'évaluation des bâtiments.

Contexte

Le réchauffement de la planète et l'épuisement des ressources naturelles étant de plus en plus préoccupants, la durabilité environnementale est devenue un nouvel objectif partout dans le monde. Le MDN est le plus grand propriétaire de bâtiments parmi les ministères fédéraux si l'on considère la *quantité* de bâtiments lui appartenant. En effet, il possède plus de 43 pour 100 des bâtiments du gouvernement fédéral. Il a des installations dans toutes les provinces et tous les territoires, réparties dans 217 villes et municipalités[1]. Dans le cadre de la mise en œuvre de la *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, le MDN remplacera 50 pour 100 de son infrastructure au cours des 20 prochaines années. Étant donné qu'il possède 21 000 bâtiments, 2,25 millions d'hectares de terrain, 5 500 kilomètres de routes et 3 000 kilomètres de conduites d'eau, d'égouts pluviaux et d'égouts, il est certain que ses activités auront des répercussions partout au Canada[2] (figure 1). Ces répercussions pourraient aussi être au cœur des préoccupations à l'échelle internationale, car elles sont en grande partie transfrontalières en raison de leur nature (par exemple les répercussions sur la qualité de l'air).

Prendre les mesures requises pour qu'une stratégie de construction de bâtiments écologiques tienne lieu de directive peut générer des économies et donner bon nombre de résultats intéressants si la stratégie est bien conçue. Toutefois, obtenir les accréditations attribuées dans le cadre des systèmes génériques de cotation des bâtiments écologiques/durables, comme le prévoyaient la Stratégie fédérale de développement durable (SFDD) de 2010 et la Stratégie de développement durable (SDD) de 2006 du MDN, s'est avéré une tâche ardue étant donné l'utilisation particulière que font le Ministère et les FAC de l'ensemble des installations qu'ils possèdent et la nature des opérations que mènent les FAC, tant au pays qu'à l'étranger.

La particularité de la situation du MDN

Voici une liste des aspects particuliers des installations des FAC/du MDN qui se distinguent des installations commerciales, à bureaux ou industrielles. De telles particularités posent de nombreux obstacles à l'atteinte des objectifs.

- Les installations sont réparties partout au Canada, dans de grandes régions géographiques dont le climat et la topographie varient;
- Le taux de roulement des militaires affectés à une base est élevé (les affectations changent aux 2 ou 3 ans);
- Le MDN/les FAC doivent disposer d'un large éventail de bâtiments à vocation particulière, par exemple des centres de simulation, des laboratoires de défense, des champs de tir intérieurs, des hangars et des postes de lavage;
- Les bases abritent divers types de bâtiments, qui doivent tous être évalués selon une même échelle;
- L'emploi de fonds publics nécessite une reddition de compte transparente;
- Les terrains entourant les bâtiments sont parfois utilisés pour l'entraînement;
- Le MDN possède un grand nombre de vieilles installations qui doivent être remplacées de manière efficace;

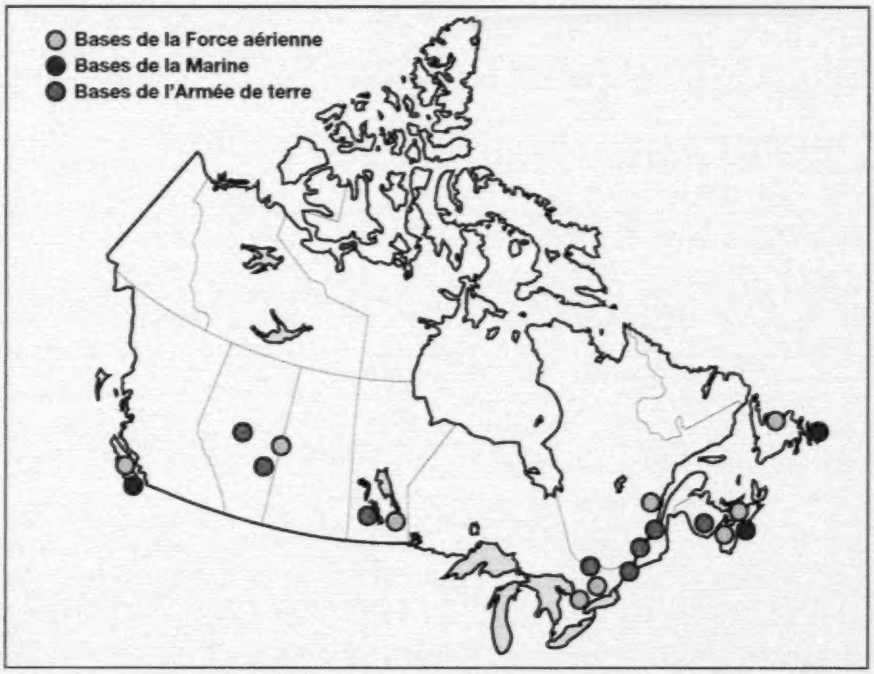


Figure 1 : Projets en cours du MDN relatifs à l'infrastructure

- Le choix d'assurer la durabilité donne à penser que les bâtiments changeront de vocation au cours des années;
- Certains satellites se trouvent dans des endroits éloignés/isolés;
- La structure du MDN est complexe. Les ministères sont nombreux à participer au développement de l'infrastructure.

Contexte historique entourant la construction de bâtiments écologiques/durables

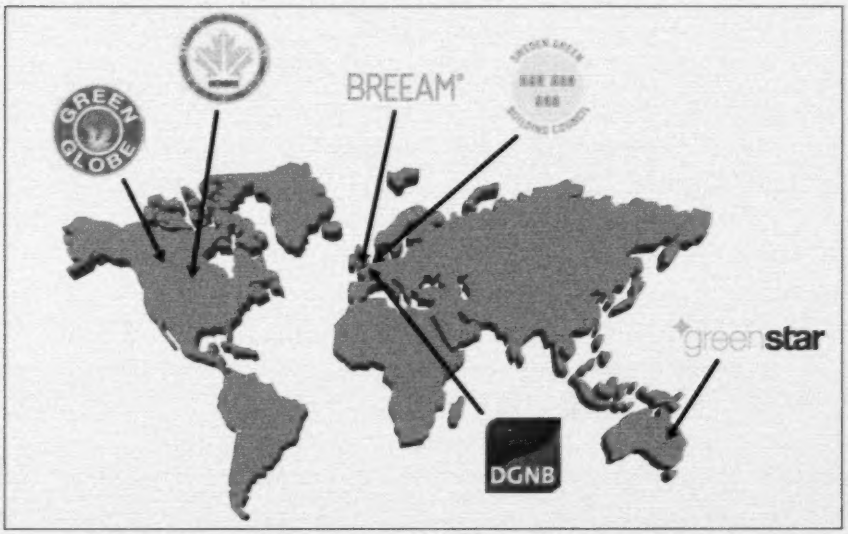
L'intérêt que suscite la construction de bâtiments écologiques n'est pas un phénomène nouveau. Selon Smith et ses collaborateurs[3], plusieurs bâtiments intégrant des éléments caractéristiques de la conception écologique ont été érigés au XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle. Après la Deuxième Guerre mondiale, d'aucuns étaient d'avis que les styles architecturaux ne reflétaient pas un souci d'efficacité énergétique, vu l'abondance et le bas prix des combustibles fossiles. Ce n'est qu'à compter des années 1970, soit au début du mouvement environnementaliste, que la conception de bâtiments reflétant un souci de l'environnement s'est logée au cœur des préoccupations.

Dans le contexte du développement durable, les discussions sur la construction de bâtiments écologiques ont repris au cours des années 1980. Instauré au Royaume-Uni, en 1990, le premier système de certification environnementale, soit la Méthode d'évaluation environnementale du Centre de recherche sur les bâtiments (Building Research Establishment Environmental Assessment Method [BREEAM]), a été adopté au Canada, en 1996. Aux États-Unis, le Conseil du bâtiment durable des États-Unis (U.S. Green Building Council [USGBC]) a instauré son propre système de cotation en 1998, soit le Leadership en énergie et en conception environnementale (Leadership in Energy and Environmental Design [LEED]). En 2004, les responsables du Projet de construction écologique (Green Building Initiative [GBI]) ont créé le système Green Globes, une version adaptée de la BREEAM appliquée au Canada, et ont entrepris de le mettre sur le marché aux États-Unis en 2005[4]. Depuis ce temps, plusieurs autres pays ont adopté des stratégies visant la construction de bâtiments écologiques (figure 2).

Les systèmes de cotation des bâtiments ont été mis en place pour évaluer les effets négatifs qu'a l'infrastructure sur la société. Ils servent à mesurer le rendement de l'infrastructure par rapport à divers aspects, par exemple en ce qui a trait à la consommation énergétique, à la production de déchets et à la qualité de l'air à l'intérieur des bâtiments, aux fins de la prise de mesures permettant d'accroître l'efficacité. Ils servent aussi à assurer un suivi du rendement et à orienter les propriétaires de bâtiments et les promoteurs immobiliers désireux d'améliorer la durabilité. Si l'on se fie à l'information fournie par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), si rien n'est changé dans la façon de construire et d'exploiter les bâtiments, les répercussions sur l'économie et sur l'environnement seront importantes[5]. L'emploi de systèmes de cotation des bâtiments constitue un moyen de perfectionner continuellement les pratiques et modalités pour améliorer la situation et innover[6]. De nos jours, nous parlons non plus de bâtiments écologiques, mais de bâtiments durables, et le MDN devrait emboîter le pas. Dans les sections qui suivent, le terme « durable » sera employé pour désigner les bâtiments qui respectent les normes de protection environnementales, sociales, économiques et culturelles.

Le développement durable et le ministère de la Défense nationale

Plusieurs directives obligent les FAC à se soucier de la durabilité et de la protection de l'environnement lorsqu'elles exercent des activités dans les installations qu'elles possèdent ou exploitent, et lorsqu'elles établissent des pratiques ou des modalités. Il existe toutefois un document que les FAC peuvent consulter pour connaître les exigences à respecter pour modifier leur approche relativement à la conception des projets de construction de nouveaux bâtiments ou de rénovations majeures. En 2003, le MDN se donnait dans sa Stratégie de développement durable l'objectif (D.1) d'appliquer le concept de construction de bâtiments écologiques à un certain pourcentage des projets de construction de nouveaux bâtiments qui s'y prêtaient. L'établissement de cet objectif, aussi vague soit-il, constituait un premier pas vers l'application d'une approche écologique de l'ingénierie au service du MDN. Dans la version de 2006 de la SDD, le MDN a progressé vers l'atteinte de l'objectif visant la construction de bâtiments écologiques lorsqu'il a défini l'engagement stratégique 2.1 (ES 2.1), en vertu duquel il s'engageait à étendre l'application du concept de construction de bâtiments écologiques à l'ensemble du processus de conception, et donc à veiller à ce que tous les projets de construction de nouveaux bâtiments soient conçus selon ce concept. Il s'est fixé des buts : les bâtiments allaient devoir répondre à la norme LEED « argent ou d'un niveau supérieur » s'ils étaient construits dans le cadre d'un projet dont la valeur dépassait 10 millions de dollars, ou à la norme Green Globes « 3 sur 5 ou plus » s'ils étaient construits dans le cadre d'un projet dont la valeur ne dépassait pas 10 millions de dollars. À l'heure actuelle, il n'existe aucune information sur



Auteurs

Figure 2 : Sélection de systèmes de cotation des bâtiments écologiques/durables utilisés dans le monde

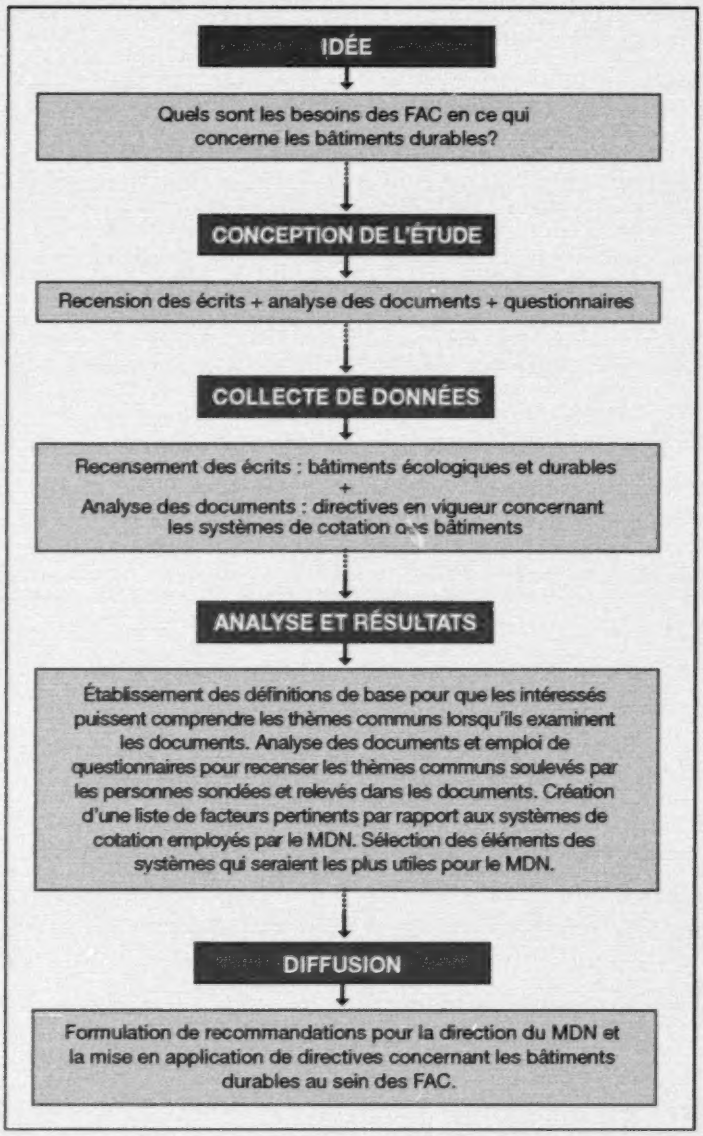


Figure 3 : Emploi de méthodes mixtes pour le projet de recherche des FAC

les raisons qui ont poussé le MDN à adopter les systèmes de cotation LEED et Green Globes, si ce n'est que ces systèmes sont employés partout en Amérique du Nord.

Méthodes de recherche

La triangulation (une méthode mixte de recherche) est une approche typiquement utilisée dans le contexte de la stratégie militaire, de l'arpentage, de la cartographie et de l'orientation. Appliquée dans le domaine des sciences sociales, elle nécessite l'emploi de plusieurs méthodes de recherche et permet d'assurer l'exactitude de l'analyse d'un phénomène social[7]. Cette approche a été particulièrement utile pour la présente recherche, car elle nous a permis d'obtenir de l'information sur la situation actuelle en ce qui a trait aux bâtiments écologiques gérés par les FAC, de même que des commentaires et des recommandations du personnel concerné par les questions liées aux bâtiments écologiques, et de comparer les systèmes existants de cotation des bâtiments. La triangulation a permis de déterminer quelque chose d'important et d'utile à propos de la situation des bâtiments écologiques gérés par les FAC. La démarche comportait des activités liées au processus de conception de la recherche qualitative. Elle est illustrée à la figure 3.

La triangulation s'est révélée particulièrement avantageuse en ce qui concerne la collecte de renseignements fiables. Elle permet de s'assurer que la recherche ne sera pas fondée sur des idées reçues et, dans une certaine mesure, de vérifier les renseignements recueillis par recoupement[8]. De façon générale, les chercheurs l'emploient pour préciser, élargir et renforcer les liens conceptuels, et pour examiner les questions à l'étude selon des perspectives qui diffèrent des leurs[9]. Dans le cadre de la présente recherche, nous avons examiné la documentation pertinente pour définir des concepts connexes. La triangulation nous a aussi aidés à rédiger un guide d'entrevue et à établir un ensemble de catégories et de relations devant être vérifiées dans le cadre des entrevues[10]. Nous avons analysé des documents pour connaître les systèmes actuels de cotation des bâtiments durables et nous avons analysé des documents de politique pour trouver les solutions les plus pratiques et utiles pour les FAC. La dernière étape de la collecte de données a été la réalisation de longues entrevues semi-dirigées, qui nous ont donné l'occasion d'explorer de façon approfondie les questions sur lesquelles notre recherche portait[11].

Recension des écrits

Nous avons examiné la documentation pertinente pour nous renseigner sur le contexte et obtenir les renseignements de base dont nous allions avoir besoin pour effectuer notre étude. Nous avons cherché des définitions des concepts pertinents pour bien comprendre les objectifs de la recherche et obtenir les données de base nécessaires à la conception de l'étude. La définition des concepts pertinents dans le contexte de notre recherche, par exemple « bâtiments écologiques » par rapport à « bâtiments durables », nous a aussi permis de rédiger notre rapport de manière cohérente. Nous avons examiné des documents théoriques rédigés par des universitaires sur les bâtiments écologiques et les bâtiments durables, et avons étudié la relation entre les concepts proposés et les systèmes de cotation. Nous avons fait des recherches approfondies à l'aide de moteurs de recherche et dans les catalogues de bibliothèques, à partir des mots clés susmentionnés.

Analyse des documents

La deuxième partie de la démarche était une analyse et une évaluation des systèmes de cotation des bâtiments écologiques, soit LEED, Green Globes, DGNB, Green Star, BREEAM et l'outil de cotation des bâtiments écologiques employé par la Suède. Le choix d'utiliser ces six systèmes était basé sur les critères suivants :

- Ils sont largement utilisés en Amérique du Nord (exigence du MDN);

Facteur	Système de cotation de choix
Administration	
Souplesse des critères	Green Globes
Indicateurs de rendement plutôt que des critères normatifs	Green Globes
Vérification par une tierce partie	Tous
Processus de conception intégré	BREEAM
Analyse du cycle de vie	DGNB
Émissions de gaz à effet de serre	
Réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments	BREEAM
Véhicules : réduction des émissions de gaz à effet de serre par les véhicules	LEED
Encouragement à tenir des réunions virtuelles	S.O.
Qualité de l'eau	
Réduction de la consommation d'eau	Green Star
Prise en considération de l'eau au regard de la santé des personnes	Outil de cotation des bâtiments employé par la Suède
Gestion des eaux usées	Green Star
Matériels et ressources	
Réduction du gaspillage	DGNB
Recyclage/triage des déchets d'exploitation	BREEAM
Achats écologiques	Green Globes
Recyclage des déchets électroniques	S.O.
Qualité de l'environnement intérieur	
Qualité de l'air	LEED
Réglage de la température à l'intérieur des bâtiments	BREEAM
Produits inodores à faible émission de polluants	Green Star et LEED
Confort acoustique	BREEAM
Conception de l'intérieur des bâtiments	DGNB
Vue	LEED
Commande d'éclairage	LEED
Choix des sites	
Considérations liées à la région	DGNB
Intégrité de l'environnement sur le site	BREEAM
Proximité des services	DGNB
Sécurité	S.O.
Aspects sociaux/culturels	
Prise en compte des réalités culturelles	DGNB
Conséquences sociales sur les bâtiments voisins et l'architecture environnante	Green Globes et DGNB
Exploitation/maintenance/éducation	
Surveillance	S.O.
Mise en service	BREEAM
Éducation	S.O.
Sensibilisation du personnel	Green Globes
Formation	BREEAM
Souplesse d'emploi des bâtiments	DGNB
Mesure et vérification	DGNB
Durabilité des bâtiments	DGNB
Économie	
Analyse du coût au cycle de vie	BREEAM et DGNB
Innovation	
Innovation	Tous

Tableau 1 : Facteurs d'évaluation devant être pris en compte dans le système de cotation du développement durable du MDN.

- Ils sont utilisés dans des pays dont le climat et la géographie sont semblables à ceux de notre pays;
- Il s'agit de systèmes de deuxième génération;
- Ils sont utilisés dans un système militaire;
- Ils sont populaires à l'échelle internationale.

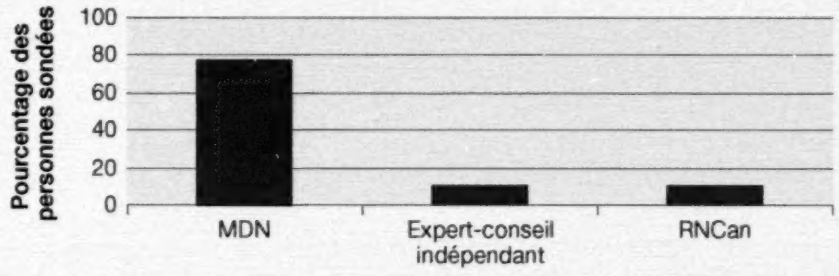
Nous avons analysé chacun de ces systèmes en fonction des critères correspondant aux catégories établies aux fins de l'évaluation, des types d'indicateurs, de l'échelle de pondération et de l'applicabilité générale par rapport à la situation des FAC. Le tableau 1 montre les éléments d'une analyse comparative des critères d'évaluation jugés pertinents à partir des données combinées recueillies par l'observation et durant la recension des écrits et les entrevues, qui a été effectuée pour déterminer lequel parmi les systèmes de cotation prenait le mieux en compte ces critères particuliers ou les questions à résoudre. Le choix des critères était basé sur leur applicabilité et leur pertinence au regard de la situation des FAC, de même que sur la présence ou l'absence d'une incidence importante réelle sur les aspects sociaux, économiques et environnementaux liés aux bâtiments. Les indicateurs ayant une signification importante ont été choisis. Il serait souhaitable que la stratégie de développement durable élaborée pour les FAC tienne compte des caractéristiques susmentionnées des critères. Nous avons examiné, outre les systèmes de cotation, des documents pertinents renfermant des renseignements sur la situation au Canada en ce qui concerne les bâtiments écologiques, de même que les directives devant être appliquées par le gouvernement fédéral à l'échelle nationale.

Entrevues longues/semi-dirigées

L'étape suivante de la démarche était celle des entrevues avec des personnes concernées au sein du gouvernement fédéral et d'entreprises du secteur privé, et des personnes ayant une expérience ou des connaissances dans le domaine des bâtiments écologiques. Parmi les participants, neuf étaient des membres des FAC, deux étaient des employés civils du MDN, deux étaient des experts-conseils indépendants, un faisait partie du groupe responsable du programme LEED, un faisait partie du groupe responsable du programme Green Globes et trois étaient des employés de Ressources naturelles Canada. Ils sont tous des experts dans un domaine particulier lié à celui des bâtiments écologiques. Nous les avons sondés pour déterminer l'approche qui permettrait le mieux aux FAC

Ailleurs

Figure 4 : Pourcentage des personnes sondées (par organisme) ayant affirmé que l'utilisation des systèmes de cotation actuels ne garantit pas que les bâtiments répondent aux normes découlant des principes écologiques



Auteurs

d'atteindre leurs objectifs relatifs à la durabilité des bâtiments qu'elles font construire. Nous avons choisi de mener des entrevues semi-dirigées pour recueillir de l'information auprès des personnes sondées, en raison de la complexité et de la nature délicate du sujet de la recherche, et de la souplesse que nous offrait ce moyen collaboratif de communication.

D'octobre 2011 à avril 2012, nous avons mené 18 entrevues, selon l'approche suivante : les personnes sondées ont assisté à 4 rencontres, dont un groupe de discussion, elles ont participé à 12 entrevues téléphoniques et elles ont répondu à deux questionnaires envoyés par courriel. Chaque entrevue orale a duré de 25 à 60 minutes. Les antécédents professionnels des participants, le cadre dans lequel les entrevues se sont déroulées et la façon dont les questions ont été posées ont été pris en considération en plus des données recueillies[12]. Les participants ont été choisis en raison du poste qu'ils occupent au sein de l'organisme gouvernemental dont ils relèvent (MDN, RNCan, et ainsi de suite), ou du groupe du secteur privé dans lequel ils travaillent (LEED, Green Globes, et ainsi de suite). En outre, nous avons employé la technique du sondage en boule de neige décrite par Berg[13] : plusieurs participants ont été sélectionnés pour les entrevues à la suite d'une recommandation de collègues ou d'associés du secteur industriel. En suivant le guide d'entrevue, nous avons pu nous assurer que :

- les associations personnelles et les préjugés culturels allaient être reconnus;
- la marche à suivre pour les entrevues allait permettre d'obtenir les renseignements les plus exacts possible auprès des participants;
- les participants allaient vivre une bonne expérience;
- les données recueillies allaient être regroupées et analysées convenablement.

Résultats

La présente section renferme les nombreux résultats obtenus à partir des données recueillies et analysées dans le cadre de la recherche. Les résultats de l'analyse des données recueillies selon la méthode de la triangulation [14] sont présentés en deux parties. Chaque partie correspond à un volet des questions auxquelles la recherche devait permettre de répondre. La section sur les résultats fait état de tous les thèmes principaux soulevés dans les entrevues et dans la documentation utilisée et se rapportant aux éléments essentiels d'un système de cotation des bâtiments établi spécifiquement pour le MDN, de même que des difficultés liées à l'application de directives concernant les bâtiments écologiques/durables au sein des FAC. Les résultats ont été compilés en fonction des données recueillies et de la recherche qui a été faite sur les activités et les besoins particuliers du MDN. Nous présentons dans ce qui suit les résultats les plus importants que nous avons obtenus en suivant une méthode de recherche rigoureuse, à l'appui de l'objectif général.

Résultats – Partie 1

La première partie porte sur le premier volet des questions auxquelles la recherche devait permettre de répondre et sur les résultats obtenus : quels sont les besoins particuliers des FAC relativement aux bâtiments écologiques/durables? Répondre à cette première question allait permettre d'établir les besoins des FAC relativement à la stratégie de construction de bâtiments durables. La figure 4 indique le nombre des personnes sondées qui croient que l'utilisation des systèmes actuels de cotation des bâtiments ne permet pas de réaliser les économies souhaitées et ne garantit pas que les bâtiments répondent aux normes découlant des principes écologiques. De ces personnes, la grande majorité fait partie du personnel du MDN. Leur réponse indique qu'au sein du MDN, le personnel estime que l'infrastructure est actuellement gérée d'une manière inacceptable.

La partie suivante, fondée sur les résultats des entrevues et de la recension des écrits, décrit un ensemble de facteurs importants devant être pris en compte dans un système de cotation des bâtiments durables répondant aux besoins particuliers du MDN. Ces facteurs ont été comparés à ceux qui sont pris en compte dans les systèmes actuels de cotation et ont été évalués selon la façon dont ils sont utilisés. Pour chaque facteur relevé au cours de la recherche (entrevues, recension des écrits et expérience des chercheurs), nous

Systèmes de cotation	Nombre de facteurs
LEED	5
Green Globes	5
GreenStar	3
BREEAM	9
Outil de cotation des bâtiments employé par la Suède	1
DGNB	11

Auteurs

Tableau 2 : Nombre total de facteurs que chacun des systèmes prend le mieux en compte.

Problèmes mentionnés	Mesures à prendre
Directives à court terme en matière de développement durable	Prise en compte du taux de roulement élevé et établissement de budgets à long terme.
Manque de mécanismes assurant la prise en charge et la responsabilisation	Prise en compte, dans l'évaluation du rendement de fin d'année, de l'omission par les cadres dirigeants d'adopter des pratiques favorisant le développement durable.
Manque de financement alloué à des projets pilotes, à la recherche et au développement	Établissement de budgets à long terme.
Manque de programmes de formation et d'éducation	Clarification des politiques et mise en œuvre de programmes de formation pour que les tâches soient exécutées comme il se doit.
Manque de communication	Établissement de lignes directrices tenant compte de tous les facteurs liés à la conception des bâtiments et de toutes les exigences des groupes utilisateurs. Communication des besoins à tous les échelons et aux divers ministères (les responsables de l'environnement et de l'infrastructure devraient mettre en commun leurs politiques sur les bâtiments écologiques).
Objectifs imprécis	Voir à ce que toutes les parties comprennent la terminologie employée dans les directives et les plans, de même que les concepts qui y sont définis. Suivi et réévaluation méthodiques des directives.
Manque de souplesse	Établissement d'une politique souple pouvant s'appliquer à des projets de gestion d'infrastructures de grande ou de petite envergure.
Manque de mesures incitatives	Mise en place de mesures pour inciter les gestionnaires et les cadres directeurs à adopter des stratégies visant la construction de bâtiments durables.

Auteurs

Tableau 3 : Problèmes et mesures à prendre aux fins de la mise en œuvre des plans de gestion des bâtiments du MDN

avons choisi parmi les systèmes de cotation celui qui l'utilisait le mieux (puis un crédit/critère). Les paramètres des crédits/critères choisis du système de cotation ont été établis en fonction de leur applicabilité au domaine militaire, de la facilité d'emploi et des avantages perçus sur les plans environnemental, social et économique.

Si l'on se fie aux conclusions présentées dans le tableau 1, il est évident qu'aucun système de cotation ne fournit tous les facteurs/critères que le MDN devrait prendre en compte pour assurer la durabilité de l'infrastructure. Le tableau 2 indique, pour chacun des systèmes, le nombre total de facteurs dont la prise en compte permet le mieux de répondre aux besoins du MDN.

Résultats – Partie 2

La présente partie correspond au deuxième volet des questions auxquelles la recherche devait permettre de répondre : quelles mesures faudrait-il prévoir dans la stratégie de développement durable établie pour les FAC, aux fins de l'atteinte des objectifs liés à la construction de bâtiments écologiques/durables? Quelles contraintes découlent de la politique actuelle du MDN, et quels moyens faudrait-il prendre pour permettre l'atteinte des objectifs malgré ces contraintes?

La recherche a permis de soulever les difficultés que pose la mise en œuvre de stratégies visant la construction de bâtiments durables au sein du MDN, en raison des pratiques et de la structure en place au sein des FAC. Toutes les directives établies par le MDN doivent prendre en compte la structure de commandement particulière des FAC, car elle influe directement sur les opérations, de même que sur tous les aspects ayant une portée à long terme. Le modèle établi pour la structure de commandement est celui qui permet le mieux de prendre des décisions rapidement et efficacement. Lorsqu'il faut mettre en œuvre un plan de durabilité quinquennal ou décennal, la structure actuelle permet difficilement de résoudre le problème de la mise en œuvre des stratégies (pensons au système des affectations). Le tableau 3 renferme un résumé des problèmes et des recommandations visant les mesures d'atténuation, dont l'examen pourra faciliter l'établissement de stratégies efficaces.

Les résultats dont fait état la première partie de la présente section ont servi à cerner les problèmes les plus importants liés à la cotation des bâtiments et à faire ressortir les aspects auxquels il faudra porter une attention particulière si l'on veut réduire au minimum l'empreinte environnementale des bâtiments. Les objectifs à atteindre à l'échelle nationale et les obligations juridiques ont aussi servi d'appui pour exposer les caractéristiques des outils d'évaluation des bâtiments durables jugés comme étant des plus importants par les responsables de l'élaboration des politiques et les utilisateurs de bâtiments durables. Toutefois, ces outils ne peuvent pas être employés seuls : leur emploi doit s'inscrire dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique sur la construction de bâtiments durables dans l'ensemble du MDN.

Conclusions/utilité

La présente recherche devait permettre de répondre aux questions suivantes :

- **Partie 1** – Quels sont les besoins particuliers des FAC relativement aux bâtiments écologiques/durables?
- **Partie 2** – Quelles mesures faudrait-il prévoir dans la stratégie de développement durable établie pour les FAC, aux fins de l'atteinte des objectifs liés à la construction de bâtiments écologiques/durables? Quelles contraintes découlent de la politique du MDN actuellement en vigueur, et quels moyens faudrait-il prendre pour permettre l'atteinte des objectifs malgré ces contraintes?

Conclusions – Partie 1

La particularité de la situation des FAC, de même que de leurs pratiques et de leur approche en matière de développement durable (DD) a été expliquée en détail dans le présent article. Les résultats des entrevues menées auprès d'employés du MDN, de fonctionnaires fédéraux et d'experts ont apporté des précisions sur l'approche et les besoins particuliers des FAC en matière de DD. Nous avons examiné la situation par

rapport aux bâtiments, sous l'angle du DD, de la grande échelle (globalement) à la petite échelle (situation propre aux FAC), et nous avons étudié l'évolution des systèmes actuels de cotation des bâtiments durables et des stratégies de durabilité. Dans le cadre de notre recherche, nous avons examiné les systèmes actuels de cotation des bâtiments écologiques/durables, de même que la manière généralisée dont ces systèmes sont utilisés. L'examen approfondi et la définition des tendances et des thèmes a permis d'enrichir les débats universitaires sur l'évaluation des bâtiments durables. Les résultats (c'est-à-dire les éléments les plus viables et pertinents [ou les facteurs cités] de divers systèmes de cotation au regard des concepts liés à la construction de bâtiments écologiques et au développement durable) démontrent une fois encore qu'il faut effectuer une analyse critique en bonne et due forme et adopter une approche multidisciplinaire pour pouvoir choisir les indicateurs et les critères optimaux d'un système de cotation, plus particulièrement si un tel système doit être employé par les FAC et le MDN, dont les besoins spéciaux ont été cités. L'objectif était de trouver une solution à un problème concret, car l'outil devrait être employé pour améliorer l'efficacité des bâtiments. Il est nécessaire de colliger et d'analyser les connaissances acquises dans de nombreux domaines scientifiques pour déterminer les aspects les plus importants que l'outil devra prendre en considération. En outre, il faudra que les intéressés puissent compter sur des directives et du soutien utiles pour pouvoir favoriser l'avancement des stratégies de durabilité. Les conclusions qui suivent ont été tirées des résultats de la recherche :

- les besoins particuliers du MDN ont été cernés et examinés pour déterminer la façon dont leur particularité change le mode d'utilisation et l'efficacité des systèmes de cotation (le tableau 2 renferme un résumé);
- les facteurs/critères pertinents les plus importants ont été déterminés au cours d'un processus de sélection approfondi et complet mené à l'échelle internationale, et ils pourraient servir de base pour la proposition d'un système de cotation des bâtiments durables destiné au MDN;
- un cadre de développement durable a été établi;
- les aspects qui pourraient être améliorés en ce qui concerne le DD de l'infrastructure du MDN ont été déterminés;
- la recherche a permis de découvrir les lacunes et de proposer des principes directeurs pour orienter la construction de bâtiments durables.

Conclusions – Partie 2

La recherche a porté sur les concepts pertinents du DD, c'est-à-dire sur les éléments de la durabilité qui font ressortir la possibilité d'appliquer les cadres susmentionnés à l'évaluation des milieux bâtis et de les utiliser à des fins pratiques. Les facteurs que nous avons choisis et appuyés pourraient devenir la norme qui permettrait non seulement d'évaluer le DD, mais aussi d'en appliquer les principes. La recherche a permis d'illustrer les possibilités d'emploi du cadre d'évaluation en tant qu'outil de conception. Un tel emploi ouvrirait la voie au passage de la théorie à la pratique en ce qui concerne la durabilité. La recherche de commentaires avisés, comme cela s'est fait pour les FAC et le DND, pourrait être poursuivie, cette fois à l'échelle des organismes fédéraux. Pour ce faire, il serait possible de créer une stratégie visant la construction de bâtiments durables répondant aux besoins particuliers du MDN. Les principes directeurs établis pour favoriser l'application des concepts liés à la durabilité de l'infrastructure devraient être appliqués au moment de la conception non seulement des programmes, mais aussi de l'infrastructure elle-même. Les programmes LEED et Green Globes actuellement employés par les FAC ont certainement des lacunes à cet égard. La présente recherche a fait ressortir le besoin de réévaluer la méthode d'élaboration des directives au sein du MDN. En effet, les directives concernant la durabilité devraient dicter la mise en application de concepts plus pertinents et ayant une plus grande portée que ceux qui sont actuellement appliqués.

RMC

iStock.com/photographs 3431/photo 9825723

NOTES

1. Ministère de la Défense nationale, *La stratégie de développement durable de la Défense nationale, 4e* version, Direction artistique SMA(AP), DPSAP, Ottawa, Imprimerie du gouvernement canadien, 2006.
2. L. Craig, « Un MDN écologique », dans *La feuille d'érable*, vol. 13, nº 19, p. 4.
3. T. M. Smith, M. Fischlein, S. Suh et P. Huelman, *Green Building Rating Systems : A Comparison of the LEED and Green Globes Systems in the US*, Université du Minnesota, 2006.
4. *Ibid.*
5. R. Reed, A. Bilos, S. Wilkinson et K. W. Schulte, « International Comparison of Sustainable Rating Tools », dans *Journal of Sustainable Real Estate*, vol. 1, nº 1, 2009, p. 122.
6. *Ibid.*
7. W. Cox et J. H. John, « Triangulation », dans *Encyclopedia of Case Study Research*, Thousand Oaks, Calif., SAGE Publications, 2009, p. 496.
8. P. Kennedy, « How to Combine Multiple Research Methods: Practical Triangulation », dans *Johnny Holland Magazine*, 2009.
9. B. L. Berg, *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Long Beach, Calif., Allyn & Bacon, 2001.
10. G. McCracken, *The Long Interview*, Newbury Park, Calif., SAGE Publications, 2003.
11. *Ibid.*
12. *Ibid.*
13. Berg.
14. Kennedy.

Photo du MDN, AT2011-0087-43, par le major Gian Parent

De gauche à droite, Everett Summerfield, surintendant principal de la GRC, le général Sher Karimi, chef d'état-major général de l'armée nationale afghane, Philip MacKinnon, chef de mission par intérim à l'ambassade du Canada à Kaboul, et le brigadier-général Jean-Marc Lanthier, du Quartier général de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), font le salut militaire durant la cérémonie du jour du Souvenir de 2011, tenue à l'ambassade du Canada à Kaboul.

Le passé, le présent et l'avenir : L'évolution du renseignement étranger canadien dans un contexte mondialisé

par Michael Tierney

Michael Tierney *est titulaire d'une maîtrise ès arts spécialisée en études des conflits de l'Université de Waterloo. Il a fait des recherches sur divers thèmes afférents à la sécurité et* a présenté des documents à des *membres du Réseau canadien de recherche sur le terrorisme, la sécurité et la société. Il s'intéresse particulièrement aux politiques, pratiques et opérations du Canada au chapitre du renseignement, de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme depuis 2001.*

Introduction

Le renseignement étranger canadien fait l'objet d'un débat entre les spécialistes de la politique étrangère et de la sécurité depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale[1]. Depuis 1945, la question la plus litigieuse dans le contexte de cette discussion a été de savoir si le Canada doit se doter d'un service du renseignement extérieur qui recueillerait des renseignements humains (HUMINT) comme le font la Central Intelligence Agency (CIA) aux États-Unis, le British Secret Intelligence Service (MI6), ou l'Australian Secret Intelligence Service (ASIS). Jusqu'ici, le Canada n'a institué aucun service de ce genre, même si l'idée a retenu une certaine attention aussi récemment qu'en 2006 quand les Conservateurs ont inclus dans leur plate-forme électorale la mise sur pied d'un service canadien du renseignement extérieur (SCRE)[2]. La seconde question la plus litigieuse concerne la place qui conviendrait le mieux à ce service dans les milieux canadiens actuels du renseignement et de la sécurité. De nombreux experts soutiennent qu'il conviendrait de l'intégrer dans la structure du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement (MAECD) en tant qu'organisme autonome, tandis que d'autres, moins nombreux, affirment qu'il y aurait lieu d'élargir le mandat du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) pour confier aussi à ce dernier la responsabilité bien définie de rechercher des renseignements humains à l'étranger[3].

Bien que le thème du renseignement extérieur au Canada soit périodiquement examiné, les experts font valoir que la documentation sur le sujet est plutôt limitée[4]. En outre, le capitaine de

frégate Ted Parkinson, officier du renseignement dans les Forces armées canadiennes (FAC), a souligné qu'il fallait accroître les connaissances sur ce thème, en renforcer la compréhension et en faire un sujet qui mobilise une attention plus profonde[5]. De cette façon, le domaine serait relativement ouvert aux discussions érudites. Le présent article a pour objet d'examiner les capacités antérieures et actuelles du Canada en matière de renseignement étranger et d'analyser la façon dont le renseignement étranger a changé et la tangente qu'il prendra à l'avenir. Par là, l'article ajoutera à la littérature sur le sujet, il donnera un aperçu de la structure et des capacités du Canada au chapitre du renseignement étranger, tout en faisant entrevoir son évolution à venir.

L'article comporte trois parties. Tout d'abord, nous passerons brièvement en revue la documentation qui existe sur le sujet. Ensuite, nous parlerons de la structure, des capacités et des opérations ayant existé et existant actuellement au Canada dans le domaine. Enfin, nous évaluerons comment les capacités du Canada en matière de renseignement étranger ont changé après les événements du 11 septembre 2001, et nous réfléchirons à la façon dont elles pourraient évoluer à l'avenir.

Revue de la littérature

La documentation existante sur le sujet porte surtout sur la question de savoir si notre pays a besoin de renforcer sa présence dans le domaine de la collecte du renseignement, notamment du renseignement humain. Les partisans d'un service canadien du renseignement extérieur et les opposants à l'idée débattent des mérites et désavantages d'une telle entité depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et même avant. Bien que la polémique dure depuis des décennies, le contexte où elle se tient a grandement changé, car l'environnement de sécurité n'est plus le même : il était autrefois défini par la guerre froide, mais aujourd'hui, il se caractérise par le terrorisme et la mondialisation des menaces. Par conséquent, il importe d'examiner les plus récents textes parus sur le sujet afin de situer en contexte l'actualité relative au renseignement étranger au Canada.

En 2002, Martin Rudner, professeur émérite à la Norman Paterson School of International Affairs de l'Université Carleton, a soutenu qu'un service canadien du renseignement extérieur était néce aire pour servir les intérêts nationaux. En effet, un tel service aiderait le Canada à progresser vers ses objectifs géostratégiques, économiques, militaires, scientifiques, technologiques, environnementaux et sociaux[6]. En outre, il a souligné que le Canada avait besoin de son propre service du renseignement humain, car celui-ci procurerait au gouvernement toute une gamme d'atouts informationnels pour affronter les menaces d'envergure mondiale[7]. De cette façon, Rudner non seulement s'est prononcé en faveur de l'expansion du renseignement extérieur au Canada, mais il a aussi préconisé que le Canada acquière des capacités HUMINT afin de faire face à la mondialisation des menaces pour la sécurité. Au lendemain des attentats du 11 septembre, Rudner a affirmé que le Canada devait améliorer ses capacités en matière de renseignement extérieur afin de bien se protéger et de protéger ses intérêts. Or, Rudner n'a fait que lancer le débat au sujet d'un SCRE dans la période postérieure au 11 septembre.

Reuters. RTRPTGT/correspondant local

Richard James Kott et Jérôme Mellon ont aussi milité en faveur d'un tel service au lendemain des attaques terroristes de 2001. Selon eux, le Canada avait besoin de son propre service du renseignement humain étranger pour des raisons politiques, économiques et afférentes à la défense et pour lutter contre le terrorisme. Kott a fait expressément valoir que le Canada ne possédait pas les moyens voulus pour surveiller les groupes terroristes présentant un danger grave pour sa sécurité nationale[8]. Il craignait aussi que la souveraineté canadienne en souffrît, à mesure que notre pays deviendrait plus dépendant de l'appui des États-Unis en matière de renseignement, ce qui les amènerait tôt ou tard à percevoir le Canada comme un maillon faible dans le réseau de sécurité[9]. En outre, il a estimé qu'un service professionnel affecté exclusivement à cette tâche réussirait mieux à réunir les renseignements nécessaires pour protéger la sécurité nationale, comparativement aux arrangements existants à ce chapitre[10]. Ainsi, Kott affirmait que le Canada n'était pas suffisamment présent dans les milieux du renseignement étranger pour protéger sa sécurité et ses intérêts. Mellon a formulé des arguments semblables, mais il a particulièrement souligné qu'en se dotant d'un service du renseignement humain à l'étranger, le Canada serait mieux à même de négocier des accords commerciaux, de mettre à profit au maximum les ressources limitées des FAC, de contrôler plus avantageusement la prolifération des technologies propres à l'uranium et aux armes nucléaires et de combattre plus efficacement le terrorisme pour assurer sa protection et celle de ses alliés[11]. De la sorte, Mellon a fait valoir qu'un SCRE serait rentable et qu'il accroîtrait le prestige du Canada sur la scène internationale et sa sécurité nationale. Kott et Mellon ont donc soutenu, dans le sens de l'analyse de Rudner, que le Canada avait diverses raisons stratégiques de mettre sur pied un SCRE axé sur le renseignement humain.

Reid Morden, qui était directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), témoigne à la Chambre des communes, en octobre 1989.

Le Presse Canadienne, Ron Poling

En 2006, Reid Morden, ancien directeur du SCRS (1988-1992) et sous-ministre des Affaires étrangères (1991-1994), a soutenu qu'un SCRE procurerait au Canada « un point de vue canadien unique sur le renseignement recueilli par lui-même et ses alliés » et qu'un tel service « lui permettrait de réunir des renseignements en fonction de ses propres priorités [TCO] »[12]. Par conséquent, une présence accrue du Canada dans le domaine du renseignement étranger protégerait sa souveraineté et lui permettrait de prendre des décisions fondées uniquement sur son intérêt national. De même, Ted Parkinson a affirmé qu'avec un SCRE, le Canada renforcerait son indépendance dans l'élaboration de sa politique étrangère, exécuterait des opérations de renseignement pour ses propres fins, réduirait sa dépendance à l'égard du renseignement biaisé d'États alliés, bénéficierait d'un outil de négociation utile quand il échangerait des renseignements avec d'autres pays et améliorerait la connaissance globale de la situation qu'aurait le gouvernement pour élaborer ses politiques et participer aux négociations internationales[13]. Ainsi, les partisans d'un SCRE ont fourni plusieurs raisons de favoriser l'expansion du renseignement étranger au Canada. Leur raisonnement repose en grande partie sur l'amélioration de la sécurité, de la souveraineté, de la compétitivité et du prestige international du Canada et il s'aligne sur la pensée traditionnelle d'autres pays occidentaux. Cependant, certains spécialistes sont contre la création d'un SCRE, et leurs opinions ont indubitablement pesé dans la balance au cours du dernier demi-siècle.

Pour sa part, Daniel Livermore, universitaire, historien et ancien agent du service extérieur canadien, a critiqué l'idée de créer un SCRE en faisant valoir que la quantité de renseignements réunis par une telle entité serait petite comparativement aux renseignements auxquels le Canada a déjà accès par l'intermédiaire des sources libres et de la diplomatie, ou qui lui sont fournis par les services du renseignement d'États alliés[14]. En outre, il a affirmé que « bien que la conservation du réseau des missions diplomatiques du Canada soit chère, la cueillette de renseignements secrets l'est habituellement beaucoup plus » et que les Canadiens ne doivent pas « tenir pour acquis que l'accroissement des investissements dans les mécanismes de renseignement permettrait vraiment d'acquérir de nouveaux renseignements utiles. Certains renseignements sont foncièrement difficiles à obtenir[15]. » Selon Livermore, le Canada dispose déjà de mécanismes suffisants pour répondre à ses besoins en matière de renseignement. De plus, un SCRE coûterait cher, et l'investissement rapporterait peu sous la forme de nouveaux renseignements. Livermore soutient donc que le

Canada n'a pas intérêt à accroître ses capacités de renseignement pour y inclure le renseignement humain étranger.

Paul Robinson s'est quant à lui demandé si un SCRE produirait suffisamment de données du renseignement pour procurer au Canada un outil véritablement indépendant d'élaboration de sa politique étrangère[16]. Il a par ailleurs souligné que la préoccupation primordiale du Canada est le terrorisme intérieur et non les menaces terroristes venant de l'étranger[17]. En outre, il a fait une mise en garde en disant que « l'espionnage à l'étranger a un coût diplomatique et qu'il risquerait d'entraîner des activités illicites outre-mer [TCO] »[18]. Robinson prétend donc que le Canada n'a pas à se soucier d'établir un SCRE, car cela lui ferait fort probablement perdre sa réputation internationale au lieu d'accroître sa sécurité et l'indépendance de sa politique étrangère. Les préoccupations de Livermore et de Robinson ont contribué à la formulation d'arguments suffisamment solides contre la création d'un SCRE au cours du dernier demi-siècle, car le Canada ne s'est pas encore doté d'une telle entité. Toutefois, les partisans d'un SCRE ont réfuté ces arguments au cours des dernières années.

Par exemple, Ted Parkinson et John Thompson ont atténué les craintes au sujet du coût diplomatique éventuel d'un SCRE. Parkinson soutient qu'avec le temps et une bonne gestion, on peut éliminer ce genre de coût[19]. Thompson précise que plusieurs organismes du renseignement ne croient même pas que le Canada ne possède pas déjà son propre service du renseignement étranger[20]. Par conséquent, si le Canada décidait d'établir un SCRE, cela ne nuirait pas à sa réputation. En outre, bien que Thompson reconnaisse que le Canada dispose de certaines capacités pour recueillir des renseignements étrangers par l'intermédiaire de ministères et de services existants, il estime aussi que ces institutions ont une envergure limitée et qu'ils sont contraints de respecter leur mandat et de composer avec les ressources disponibles[21]. Certaines préoccupations relatives à un SCRE risquent donc d'être injustifiées, et il croit qu'il est dans le plus grand intérêt du Canada de se doter d'un tel instrument.

Les experts ont aussi débattu de la question à savoir quelle serait éventuellement la place idéale d'une telle entité dans l'appareil canadien existant de sécurité et du renseignement. Certes, ce débat est plus limité que celui portant sur la création même d'un SCRE, néanmoins deux idées sont en général formulées : 1) mettre sur pied un organisme indépendant qui serait installé dans les locaux du ministère des Affaires étrangères aux fins des opérations; 2) élargir le mandat du SCRS pour lui confier la collecte du renseignement humain à l'étranger. La première option est typiquement plus populaire chez les experts, mais des arguments militent pour et contre chacune des deux.

Reid Morden appuie les deux solutions, mais souligne que l'intégration de la sécurité et du renseignement étranger dans le mandat du SCRS susciterait la controverse, étant donné que les pays occidentaux divisent depuis toujours ces responsabilités entre deux organismes distincts[22]. Cependant, Morden reconnaît que, récemment, les opinions sur les pratiques en la matière ont évolué considérablement. En particulier, de nouveaux modèles de services du renseignement fusionnés ont été mis en œuvre dans des pays tels que la Nouvelle-Zélande et les Pays-Bas, en raison du chevauchement entre la sécurité et le renseignement étranger à une époque où la mondialisation du terrorisme suscite des préoccupations accrues[23]. Ainsi, il devient normal pour les pays de combiner les responsabilités au sein d'un seul organisme. Comme le Canada possède déjà un service du renseignement de sécurité, il conviendrait peut-être d'en élargir le mandat.

Daniel Livermore s'oppose à l'expansion du rôle du SCRS. Selon lui, si le Canada décide de renforcer ses capacités dans le domaine, il doit « … [é]tablir un organisme canadien du renseignement étranger ayant un fondement juridique valable, doté de son propre budget et de son propre directeur et relevant du ministre et du ministère compétents [MAECD] »[24]. En outre, Livermore affirme que la pire décision consisterait à élargir le mandat du SCRS, car cela « … produirait le moins de renseignements utiles au coût le plus élevé, et [cette option serait] la plus susceptible de mettre le Canada dans l'embarras »[25]. Par conséquent, bien que Livermore s'oppose totalement à la création d'un SCRE, il estime que la meilleure option, si une telle entité est mise sur pied, consisterait à la faire relever du MAECD et non du SCRS.

De même, Richard Kott s'inquiète de l'élargissement éventuel du rôle du SCRS. Il déclare que ce dernier est connu dans le monde comme un service du renseignement de sécurité et que, si l'on ajoute le renseignement étranger à son mandat, des doutes risquent de surgir quant à la nature de ses activités. À cause de l'accroissement de la méfiance, le SCRS aurait plus de mal à réunir des renseignements exacts à l'étranger, ce qui pourrait aussi nuire à la réputation du Canada sur la scène internationale[26]. Kott soutient également que le SCRS est assujetti à la loi canadienne, car c'est essentiellement un service intérieur du renseignement de sécurité. Par suite de cette contrainte, le SCRS aurait de la difficulté à bien fonctionner à l'étranger où les informations brutes sont réunies par tous les moyens possibles[27]. En outre, il est tenu de collaborer étroitement avec la Gendarmerie royale du Canada (GRC); il doit donc continuer de réunir les renseignements dans les limites de la loi pour qu'ils puissent être utilisés en cour[28]. Par conséquent, Kott fait valoir, avec la majeure partie des experts, qu'il vaudrait mieux intégrer un SCRE éventuel dans le ministère des Affaires étrangères, car c'est le principal consommateur du renseignement étranger[29]. Cependant, le gouvernement fédéral doit réfléchir aux options ainsi qu'aux coûts et aux avantages de chacune. Le Canada ne s'est pas encore doté d'un SCRE, mais il réunit des renseignements étrangers par l'intermédiaire de ministères et d'organismes existants.

La structure du renseignement étranger du Canada

Aujourd'hui, cinq organismes sont principalement chargés du renseignement étranger au Canada, à savoir : le MAECD, les FAC et le ministère de la Défense nationale (MDN), le SCRS, la GRC et le Centre de la sécurité des télécommunications (CST). Ensemble, ces entités réunissent et évaluent toute une gamme d'informations brutes, y compris celles issues de sources libres (OSINT), le renseignement d'origine électromagnétique (SIGINT) et, dans une mesure limitée, le HUMINT, afin d'éclairer ceux qui élaborent les politiques, de protéger la sécurité nationale, de mener des enquêtes criminelles et de faire progresser les opérations militaires du Canada. À n'en pas douter, ce dernier ne souffre pas d'un manque total de renseignements étrangers, ce qui explique pourquoi le débat sur le SCRE a surtout porté sur la mise sur pied d'un solide service de collecte du renseignement humain. Pour cette raison, il importe d'examiner l'histoire et les capacités des milieux canadiens existants de la sécurité et du renseignement, avant d'analyser comment le renseignement étranger du Canada pourrait évoluer à l'avenir.

Associated Press, 648235

Les équipages du contre-torpilleur *Barry* des États-Unis et d'un avion patrouilleur des États-Unis inspectent l'avion-cargo russe *Anosov* le 10 novembre 1962, à environ 780 milles au nord-est de Porto Rico, durant la crise des missiles de Cuba.

John Thompson souligne que, même si le ministère des Affaires étrangères n'est pas un service du renseignement étranger, il peut mieux prétendre à ce rôle que de nombreuses autres entités[30]. Daniel Livermore souscrit à ce point de vue et déclare :

> « Les diplomates [canadiens] recueillent des renseignements d'interlocuteurs alliés au sein de divers centres de pouvoir et d'influence internationaux. Affirmer qu'ils ne font que reproduire l'information des sources ouvertes serait faux, puisqu'ils se spécialisent dans l'interprétation des multiples thèmes prioritaires à la lumière de liens privilégiés qu'ils entretiennent avec les vrais décideurs »[31].

À cet égard, Livermore précise que le vaste réseau diplomatique du Canada réunit des renseignements très délicats et qu'il les intègre peu à peu dans le processus décisionnel du gouvernement[32]. Richard Kott explique qu'Affaires étrangères Canada a eu, jusqu'en 1993, un Bureau du renseignement extérieur chargé de réunir et d'analyser les informations brutes et de les distribuer auprès des membres du secteur canadien de la sécurité et du renseignement[33]. Après cela, le Ministère a mis sur pied un Bureau de la sécurité et du renseignement qui « [… soutenait] la prise des décisions stratégiques et opérationnelles et [conseillait] le ministre [des Affaires étrangères] relativement aux activités du renseignement [TCO]»[34]. Le MAECD a notamment joué un rôle dans la recherche du renseignement au début de la guerre froide à Cuba. Don Munton, auteur du livre *The Cuban Missile Crisis: A Concise History*, écrit que « […] les diplomates à l'ambassade du Canada à la Havane se sont livrés à l'espionnage à Cuba, sous le régime Castro, pendant les années 1960 et au début des années 1970[35] [TCO] ». Pendant ce temps, les Canadiens ont réuni des renseignements, ouvertement et en secret, grâce à des opérations de l'OSINT et de l'HUMINT[36]. En outre, jusqu'en 1972, le Canada a mené des opérations de renseignement à Cuba pour le compte des États-Unis, car les Américains avaient rompu leurs relations diplomatiques avec Cuba en 1961[37]. Les demandes de renseignements étrangers adressées au Canada par les États-Unis ont été particulièrement lourdes pendant la Crise des missiles de Cuba, en octobre 1962 et, après 1963, « la contribution canadienne s'est transformée encore plus en opérations clandestines du genre de celles normalement menées par des agents secrets du renseignement, les informations alors recherchées portant surtout sur les installations militaires et de communications soviétiques [TCO]»[38]. On voit donc que le Canada n'est pas tout à fait un novice dans le monde de la recherche du renseignement humain à l'étranger. Bien que le MAECD ait mis fin aux opérations clandestines de collecte du renseignement à Cuba au début des années 1970, il continue de jouer un des grands rôles dans la recherche et l'évaluation du renseignement étranger dans le secteur canadien de la sécurité et du renseignement.

Le MDN et les FAC jouent eux aussi un rôle prépondérant dans la recherche et l'analyse du renseignement étranger, bien que leur mandat soit relativement étroit et qu'il se limite à l'exécution d'opérations à l'étranger. Dwight Hamilton explique l'importance des forces armées du Canada pour les opérations du renseignement étranger pendant la Seconde Guerre mondiale et la guerre froide. Il souligne que, dans le premier cas, les gouvernements britannique et canadien ont ensemble mis sur pied le Camp X, près de Whitby (Ontario), afin d'entraîner les membres du *Special Operations Executive* (Bureau des opérations spéciales) de la Grande-Bretagne, qui était une division du Renseignement militaire britannique[39]. Ce bureau collaborait aussi avec l'Office des services stratégiques des États-Unis, l'ancêtre de la CIA[40]. Après 1945, le Service du Renseignement des Forces canadiennes a travaillé avec les alliés pour partager des renseignements au cours de la guerre froide également[41]. Ainsi, le MDN et les FAC ont conjugué leurs efforts à ceux des services du renseignement étranger d'États alliés afin d'entretenir les relations internationales et de favoriser le partage d'informations entre les Alliés, ce qui a accru l'accès du Canada au renseignement étranger. Comme Martin Rudner l'affirme, « les propres efforts du Canada dans le domaine du renseignement étranger sont sensiblement enrichis par les échanges de renseignements avec les pays alliés et les partenaires, dans le cadre de diverses modalités internationales »[42]. Pourtant, il incombe aussi au MDN et aux FAC de rechercher des renseignements indépendamment. Par exemple, le J2 est le service canadien du renseignement de défense. Bien que ce dernier serve à des fins militaires, surtout au cours des missions, il incombe au J2 de fournir aux FAC des renseignements stratégiques et militaires et des renseignements de sécurité[43]. Ses activités comprennent ce qui suit : « [...] fournir des renseignements politiques, stratégiques et tactiques aux commandants des FAC, voir au déploiement de détachements du renseignement, de géomatique et d'imagerie pour les opérations des FAC, envoyer des équipes d'intervention aux fins du renseignement à l'appui de missions de maintien de la paix, et fournir aux missions opérationnelles des services de contre-ingérence pour assurer la protection de la force [TCO][44]. » Le MDN et les FAC ont donc un mandat relatif au renseignement étranger, même s'il se limite au soutien des activités militaires. Comme le MAECD, ils ont un des mandats permanents les plus anciens quant à la recherche du renseignement pour le Canada. Cependant, la plus solide entité du renseignement étranger dans notre pays est le CST qui recherche le SIGINT et qui est installé dans les locaux de la Défense aux fins opérationnelles.

Le CST est le service de renseignements étrangers par excellence du Canada, mais il n'a aucun rôle en matière d'HUMINT. Il a plutôt pour mandat de rechercher le SIGINT, ce qui est une fonction de nature *offensive*, et de protéger les communications du gouvernement du Canada, une fonction de nature *défensive*[45]. Comme Philip Rosen le souligne, « [l]e CST tire ses origines des activités de cryptographie et de crypto-analyse qui se sont déroulées au cours de la Deuxième Guerre mondiale », et il mettait particulièrement l'accent sur l'interception et l'analyse des communications de l'Allemagne, de la France de Vichy et du Japon[46]. Il assumera véritablement un rôle de premier plan dans le domaine canadien du renseignement étranger au début de la guerre froide, quand l'accord britannico-américain sur la sécurité est entré en vigueur entre la Grande-Bretagne, les États-Unis, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande[47]. Comme Martin Rudner le précise, cet accord est un partenariat entre des alliés aux fins de la recherche, du traitement et du partage du SIGINT[48]. Il incombait en particulier au CST de fournir des renseignements au gouvernement du Canada, aux cosignataires de l'accord susmentionné et aux membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sur les capacités militaires soviétiques pendant la guerre froide[49]. L'organisme *utilisait* et *utilise encore* toute une gamme de méthodes pour réunir des informations, mais Rudner attire l'attention sur le fait que le CST se sert des ambassades du Canada à l'étranger pour acquérir des renseignements d'origine électromagnétique émanant des pays hôtes[50]. Ce détail montre que le CST collabore de près non seulement avec le MDN, mais aussi

Gracieuseté de Lynn Philip Hodgson

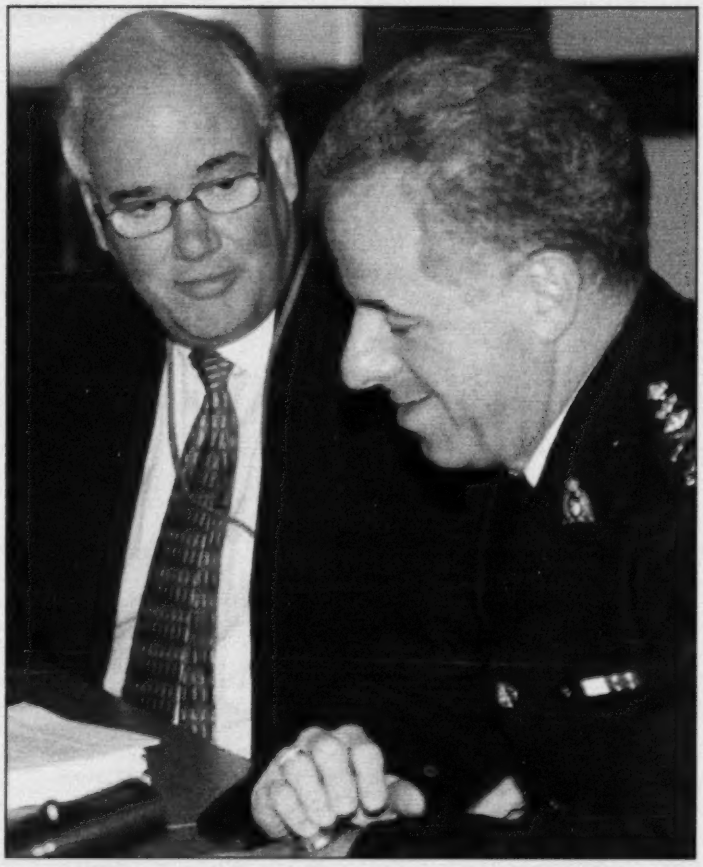
Panneau interdisant l'accès à l'entrée du Camp X, en temps de guerre.

Gracieuseté de Lynn Philip Hodgson

Entrée principale du Camp X

avec le MAECD pour obtenir des renseignements à l'étranger. Bien qu'il ne dispose d'aucune capacité en matière d'HUMINT, c'est le principal service du renseignement étranger du Canada, et il peut travailler avec le MAECD, le MDN, les FAC et les alliés pour réunir des informations dont le gouvernement du Canada peut se servir dans son processus décisionnel. Le CST collabore aussi avec les autres services canadiens de sécurité et du renseignement pour protéger la sécurité nationale et guider les enquêtes, tant au pays qu'en dehors.

La GRC et le SCRS assument eux aussi des rôles importants lorsqu'il s'agit de rechercher des renseignements étrangers pour le Canada. Avant la création du SCRS, en 1984, la responsabilité de la recherche du renseignement de sécurité au Canada incombait en entier à la GRC. Comme le souligne Reg Whitaker, professeur distingué émérite à l'Université York et professeur auxiliaire de science politique à l'Université de Victoria, la GRC collaborait étroitement avec l'American Federal Bureau of Investigation (FBI) pendant la guerre froide et partageait des informations avec lui selon les besoins[51]. En outre, les représentants de la GRC adhéraient à une alliance de contre-espionnage avec les É.-U., le R.-U., l'Australie et la Nouvelle-Zélande afin d'échanger de tels renseignements avec eux et de discuter de questions d'intérêt mutuel[52]. En outre, ils ont activement recouru à des agents doubles contre les Soviétiques pendant toutes les années 1950 et 1960[53]. L'utilisation d'agents doubles et d'informations alliées aurait alors procuré à la GRC une certaine quantité de renseignements étrangers pendant la guerre froide. Depuis 1984, toutefois, le SCRS assume le mandat de la recherche du renseignement de sécurité au Canada et il s'associe à la GRC, selon les besoins. Pourtant, bien que sa responsabilité première soit le renseignement de sécurité au Canada, le SCRS remplit aussi un mandat secondaire, plus restreint, à savoir recueillir des informations sur les moyens, intentions et activités d'États étrangers[54]. Même si sa capacité de fonctionner à l'étranger est fort limitée, le SCRS a constamment accru ses opérations secrètes à l'étranger depuis sa création[55]. Cependant, la loi lui interdit d'obtenir des informations brutes non liées à une menace ou de s'en prendre à des organismes des gouvernements étrangers[56]. Le SCRS n'est donc pas une entité robuste de recherche du renseignement humain à l'étranger, même s'il agit à l'étranger, à l'occasion, pour acquérir des informations se rapportant à la sécurité immédiate du Canada. Toutefois, le SCRS a peut-être été au cours des dernières années l'entité canadienne qui a intégré de la façon la plus apparente la sécurité et le renseignement étranger. Comme John Thompson le souligne, « le SCRS fait tout ce qu'il peut pour protéger les citoyens canadiens au pays et à l'étranger. Il s'en charge à tel point que même les avertissements de menace d'assassinat visant des civils ordinaires travaillant à l'étranger leur sont communiqués à titre individuel »[57]. En outre, le SCRS « évolue constamment en s'adaptant, au besoin, aux changements s'opérant dans l'environnement mondial [TCO] »[58]. Par conséquent, son rôle dans le domaine du renseignement étranger continuera probablement d'évoluer à l'avenir.

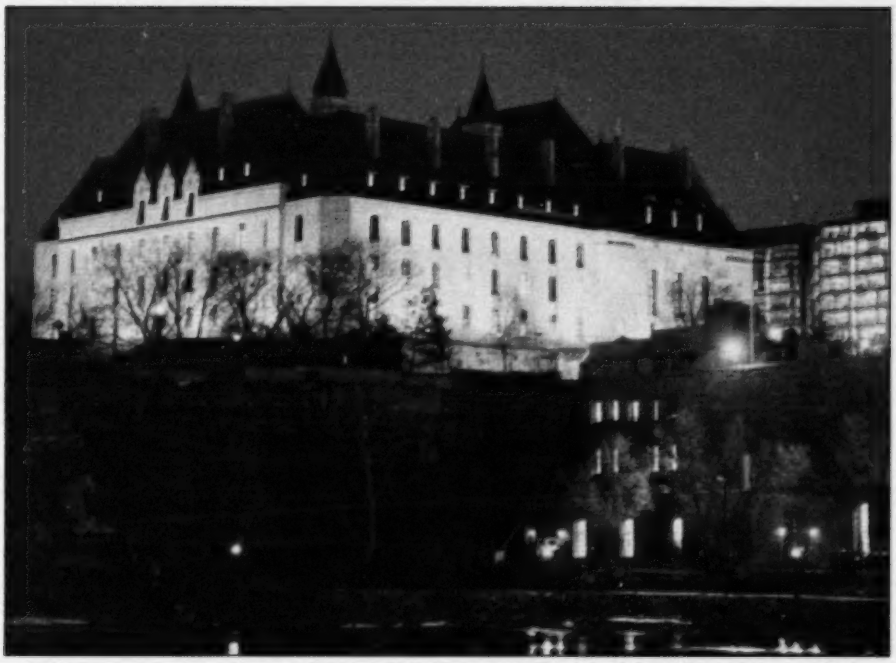


La Presse Canadienne, Tom Hanson

Ward Elcock, qui était directeur du SCRS et Giuliano Zaccardelli, commissaire de la GRC, se préparent à comparaître devant le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes, le 18 octobre 2001.

Évolution du renseignement étranger canadien

Les milieux canadiens du renseignement étranger ont considérablement changé après 2001. Plus précisément, les services canadiens du renseignement sont devenus plus actifs à l'étranger au lendemain des attentats du 11 septembre 2001[59]. L'accroissement de leurs activités résulte en partie de l'augmentation des fonds que leur a fournis le gouvernement du Canada. Par exemple, celui-ci a attribué des budgets plus élevés au SCRS et au CST à partir de 2001 pour améliorer leurs capacités de recherche du renseignement étranger[60]. En outre, le CST a été autorisé à « surveiller les communications en partance ou à destination du Canada précisément pour acquérir des renseignements étrangers [TCO] »[61]. De même, on demande au SCRS d'opérer plus souvent à l'étranger depuis 2001. Selon Ward Elcock, ancien directeur de l'organisme (1994-2004), « ... travailler secrètement à l'étranger fait maintenant partie intégrante des activités du Service »[62]. John Thompson ajoute ce qui suit : « ... à mesure que l'expertise a grandi, les opérations du SCRS à l'étranger ont pris de l'ampleur pour inclure l'envoi de sources humaines dans d'autres pays, le recrutement de sources étrangères et la rencontre de ces dernières dans des pays tiers »[63]. De cette façon, le Canada a renforcé sa présence dans le domaine du renseignement étranger, par l'intermédiaire d'organismes existants, au cours de la dernière décennie. Cependant, ces organismes demeurent assujettis à des contraintes qui limitent leur capacité d'acquérir des informations à l'étranger. Par exemple, le SCRS peut opérer en dehors du Canada aux fins du renseignement de sécurité, mais il n'est autorisé à obtenir



Collection de la Cour suprême du Canada, par Philippe Landreville

L'édifice de la Cour suprême du Canada, vue de nuit depuis la rivière des Outaouais.

de tels éléments d'information que sur les ordres du ministre des Affaires étrangères ou du ministre de la Défense nationale. Autrement, le SCRS ne peut fournir au gouvernement que : «… des renseignements qui n'ont pas trait à des menaces et qu'il recueille par hasard, dans le cadre de ses opérations. »[64] Le CST possède un mandat beaucoup plus large au chapitre de la recherche du renseignement de sécurité, mais il ne le remplit que par l'intermédiaire de ses équipes du SIGINT. Quoi qu'il en soit, ces deux organismes, parallèlement aux autres services du renseignement, ont intensifié leur collaboration depuis 2001, surtout aux fins de la lutte contre le terrorisme[65]. Ce phénomène montre que le Canada a accordé une importance accrue au renseignement au cours des dernières années. Il porte aussi à croire que le gouvernement a obligé ses services du renseignement à collaborer plus étroitement entre eux pour renforcer la capacité du Canada au chapitre du renseignement étranger.

La guerre en Afghanistan a par ailleurs contribué grandement à l'évolution de la structure et des capacités des services canadiens du renseignement étranger. Par exemple, le MDN a créé une Unité du renseignement humain au sein des forces armées en 2008 pour acquérir des renseignements sur les opérations dans ce pays[66]. En 2013, un groupe du renseignement des FAC a aussi été créé; il réunissait cinq unités du renseignement distinctes sous un seul commandement chargé de fournir des renseignements intégrés au MDN et aux FAC[67]. Par ailleurs, le SCRS a mené des opérations en Afghanistan et collaboré avec le Commandement des forces d'opérations spéciales du Canada, pendant les entrevues menées auprès des détenus emprisonnés dans ce pays[68]. Le Canada a donc accru la présence de ses services du renseignement étranger en Afghanistan, car il a d'énormes intérêts là-bas. Les attaques du 11 septembre 2001 et le conflit qui a suivi dans ce dernier pays ont été des événements clés qui, en fin de compte, ont contribué à l'accroissement des capacités du Canada en matière de renseignement étranger. Toutefois, les activités que les services canadiens du renseignement peuvent mener à l'étranger sont assujetties à des limites en constante évolution.

En 2008, la Cour suprême du Canada a rendu une décision sur une opération de surveillance électronique que le SCRS voulait mener outre-mer sur dix suspects, dont neuf étaient canadiens[69]. La Cour a décrété que le SCRS ne pouvait pas exécuter la mission parce que, « … bien que le libellé de la *Loi sur le SCRS* pourrait porter à croire qu'elle autorise le Service à opérer à l'étranger, cette conclusion n'est pas assez claire pour justifier la délivrance des mandats de surveillance à l'étranger [TCO] »[70]. Le SCRS doit donc composer avec de nouvelles contraintes limitant sa capacité de travailler en dehors du Canada, même après les événements du 11 septembre. Bien que le SCRS puisse réunir des informations nécessaires pour combattre des menaces directes pour le Canada, il n'a toujours pas le large mandat voulu, semblable à ceux de la CIA ou du M16, pour s'adonner à la recherche de renseignements étrangers dans le but de protéger les intérêts et la sécurité du Canada et de ses citoyens partout dans le monde. Néanmoins, le SCRS demeure le principal organisme canadien de recherche du renseignement humain et il a accru sa présence à l'étranger comme l'exige le contexte mondialisé de la menace.

Richard Fadden, ancien directeur du SCRS, a témoigné devant le Parlement en 2010 au sujet du rôle du Service en Afghanistan. Il a alors souligné que le SCRS avait perturbé les organisations terroristes, protégé les soldats et sauvé des vies canadiennes[71]. Le terrorisme international et la participation du Canada en Afghanistan a obligé le SCRS à passer régulièrement à l'action outre-mer afin de protéger la sécurité du Canada et des Canadiens. En outre, depuis 2001, le SCRS a fusionné la sécurité et le renseignement humain étranger dans ce qu'il appelle la « collecte mixte »[72]. Ainsi, la mondialisation et la fusion de la sécurité et du renseignement étranger ont influé sur la façon dont le SCRS fonctionne. Ce dernier n'est pas une entité se consacrant exclusivement au renseignement étranger, mais il joue désormais un rôle important au chapitre de l'obtention d'informations en dehors du Canada. Son rôle dans le cadre de ces activités pourrait bien continuer à croître au cours des prochaines années. Comme Wesley K. Wark, professeur associé d'histoire à l'Université de Toronto et membre du corps professoral à la Munk School of Global Affairs, le précise : « Dans la société mondialisée actuelle, y a-t-il quelque chose que l'on ne puisse pas définir comme présentant une menace pour la sécurité du Canada[73]? »

Dans son rapport public de 2007-2008, le SCRS a déclaré qu'une cinquantaine de ses agents étaient en poste à l'étranger dans 30 pays afin « … d'apporter un soutien dans le domaine du filtrage de sécurité aux agents de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) en poste à l'étranger, d'entretenir des relations avec les partenaires du Service à l'échelle internationale et de recueillir des

renseignements de sécurité sur le Canada et ses intérêts »[74]. Le Service a fait savoir que la présence de ces agents avait été révélée aux pays hôtes, mais il a aussi affirmé qu'il « … [envoyait] parfois aussi des agents canadiens mener des activités de renseignement à l'étranger pour s'acquitter de ses responsabilités prévues à l'article 12 de la *Loi sur le SCRS* »[75]. En 2009, le SCRS non seulement a dit qu'il avait travaillé en Afghanistan aux côtés des FAC, mais il a aussi déclaré qu'il avait fourni son aide pour régler les cas d'enlèvement de citoyens canadiens à l'étranger[76]. En 2010, il a annoncé qu'il avait amélioré sa capacité d'acquérir des informations à l'étranger et qu'en plus de travailler en Afghanistan, il était aussi à l'œuvre dans la région pakistanaise pour y appuyer la mission du Canada[77]. En 2011, le SCRS a affirmé que, même si la mission de combat avait pris fin en Afghanistan, il allait y poursuivre ses opérations afin de protéger la sécurité et les intérêts canadiens[78]. On ne connaît pas au juste la nature des opérations du SCRS au Moyen-Orient, mais il est clair qu'il est plus actif outre-mer depuis 2001. Certes, son action dans le domaine du renseignement étranger est encore limitée par son mandat, mais le SCRS continuera sans doute d'y accroître sa présence aux côtés des services partenaires du renseignement.

Par exemple, la GRC a de plus en plus assumé un rôle, bien que limité, dans les activités canadiennes relatives au renseignement étranger. Par l'intermédiaire de sa Sous-direction des opérations internationales, la GRC a déployé des agents de liaison dans des pays des diverses parties du monde pour faciliter les enquêtes criminelles ayant des ramifications canadiennes et pour échanger des informations avec des organismes étrangers d'application de la loi[79]. Elle possède aussi une Sous-direction des affaires internationales et du développement des politiques qui veille à ce que « … la prise de décisions, les politiques et les opérations concernant l'étranger soient coordonnées, stratégiques et axées sur le renseignement, et [à ce] qu'elles concordent avec l'objectif stratégique de la GRC de garder « un Canada sécuritaire et sécurisé « »[80]. La GRC n'est autorisée à opérer dans les pays étrangers qu'avec l'approbation du gouvernement hôte, mais elle y mène malgré tout des enquêtes criminelles et y acquiert des renseignements criminels pour protéger le Canada et ses intérêts. Il lui incombe également de mettre à exécution les programmes d'échange d'informations avec les organismes étrangers d'application de la loi et elle aide à évaluer le renseignement obtenu outre-mer et destiné à ses agents, à ses partenaires dans le domaine du renseignement et au gouvernement du Canada. L'attentat contre la raffinerie de gaz en Algérie, en 2013, a mis en lumière le rôle de la GRC à l'étranger. Pareil cas pourrait aussi jouer un rôle dans l'expansion des entités canadiennes du renseignement étranger au cours des années à venir.

Au début de 2013, 32 terroristes membres de groupes liés à al-Qaïda en Afrique se sont emparés d'une raffinerie de gaz de la Statoil/British Petroleum en Algérie. Deux des terroristes qui ont pris d'assaut l'installation étaient des citoyens canadiens et l'un d'eux a plus tard été identifié comme étant un des chefs des attaquants[81]. Après s'être rendus maîtres de l'installation, les terroristes ont « attaché des étrangers à des explosifs et menacé d'exécuter leurs otages et de faire sauter l'usine [TCO] »[82]. En fin de compte, 29 terroristes et 40 ouvriers de l'usine ont été tués au cours de cet attentat qui a duré quatre jours[83]. Au lendemain de cet épisode

Associated Press, 25700931593, par Tsuyoshi Matsumoto

Des soldats algériens montent la garde à l'usine de gaz d'In Amenas, dans l'est de l'Algérie, le 31 janvier 2013, au moment où des journalistes entrent sur le site où a eu lieu la prise d'otages. C'était la première fois que le gouvernement algérien permettait à des journalistes d'y accéder depuis l'attaque meurtrière perpétrée par des militants islamiques le 16 janvier.

meurtrier, une équipe de la GRC s'est rendue en Algérie pour faire enquête et confirmer toute participation canadienne éventuelle au complot[84]. Pareil exemple illustre le rôle de la GRC dans les efforts canadiens en matière de renseignement étranger. Bien qu'elle n'opère pas outre-mer pour y rechercher de véritables éléments de renseignement, il lui incombe de faire enquête sur les crimes commis par des Canadiens là-bas. Elle transmet les informations ainsi recueillies à des spécialistes canadiens qui peuvent ensuite s'en servir à diverses fins. Le dossier de la raffinerie algérienne fait peut-être entrevoir un axe possible de l'expansion du renseignement étranger au Canada à l'avenir. Cette éventualité est renforcée par le fait que l'attentat en Algérie n'est pas le seul cas récent où des Canadiens ont pris part à des actes de terrorisme international ou à des conflits étrangers.

En septembre 2013, on a appris qu'Ali Mohamed Dirie, un ancien membre du groupe Toronto 18, était sorti de prison et avait ensuite quitté le Canada avec un faux passeport pour aller combattre avec des extrémistes en Syrie[85] où il a été tué[86]. Les cas comme celui-là pourraient amener les organismes canadiens du renseignement à accroître leurs opérations en dehors du Canada, dans les années à venir. À l'heure actuelle, ils fonctionnent avec des moyens limités à l'étranger et, en matière d'HUMINT, ils ont principalement restreint leurs efforts à des opérations en Afghanistan. Cependant, des Canadiens ont décidé de participer à divers conflits avec des groupes différents à l'étranger dans le passé récent. Par conséquent, un organisme tel que le SCRS pourrait adapter ses activités de renseignement à l'étranger pour y ajouter des opérations dans d'autres régions et acquérir ainsi des informations importantes pour la protection de la sécurité et des intérêts canadiens. Bien que les responsabilités des services spécialisés dans le renseignement étranger dépassent à coup sûr le domaine du terrorisme international, des cas aussi manifestes dans le contexte canadien pourraient amener le SCRS à commencer à mener plus d'opérations d'HUMINT en dehors de notre pays. Pareille évolution semblerait représenter la prochaine étape logique pour un organisme et une collectivité cherchant toujours plus à accroître ses moyens dans le domaine du renseignement étranger depuis le 11 septembre 2001.

Conclusion

D'autres pays occidentaux ont créé des services du renseignement humain étranger pendant ou immédiatement après la Seconde Guerre mondiale, mais le Canada ne leur a jamais emboîté le pas. Il a plutôt misé sur plusieurs ministères et organismes et sur des accords avec des États alliés pour acquérir des renseignements extérieurs. Afin d'accroître son accès à l'HUMINT obtenu par les alliés, le Canada met l'accent sur la recherche de renseignements d'origine électromagnétique (SIGINT), par l'intermédiaire du CST. Il autorise aussi bon nombre de ses entités de recherche du renseignement à mener des opérations limitées à l'étranger. La majorité des renseignements bruts proviennent de sources libres, des sources électromagnétiques et des enquêtes criminelles, mais le renseignement de nature délicate est acquis aux fins de la défense et du renseignement de sécurité.

Depuis le 11 septembre 2001, les organismes canadiens de sécurité et du renseignement ont accru leurs activités outre-mer. Outre que le CST a enrichi ses capacités de recherche du SIGINT, le SCRS, le MDN, les FAC et la GRC ont eux aussi renforcé leur présence dans le domaine du renseignement étranger. L'évolution du contexte international et intérieur de la menace a précipité un tel changement. Des événements déterminants tels que les attentats du 11 septembre et la guerre en Afghanistan ont amené le SCRS et d'autres entités à entreprendre plus souvent des opérations à l'étranger. À mesure que le renseignement étranger et le renseignement de sécurité se sont intégrés l'un dans l'autre dans un contexte mondialisé, le SCRS s'est mis à recueillir des renseignements mixtes afin de protéger la sécurité et les intérêts du Canada. La restructuration et la modernisation des milieux du renseignement ont procuré au Canada un meilleur accès au renseignement étranger. La collaboration et la mondialisation sont désormais d'importants concepts dans les milieux canadiens du renseignement. Pourtant, les institutions doivent encore composer avec de rigoureuses contraintes lorsqu'elles veulent opérer outre-mer.

Bien que les services du renseignement aient accru l'accès du Canada au renseignement étranger, aucun d'eux n'a un solide mandat pour rechercher des renseignements humains en dehors de notre pays. L'insuffisance des capacités à cet égard perdurera sans doute jusqu'à ce que le gouvernement fédéral décide d'instituer un SCRE ou d'accorder au SCRS un vaste mandat au chapitre du renseignement étranger. Aucune de ces décisions ne semble se dessiner à l'horizon. Néanmoins, le SCRS continuera de travailler à l'étranger, selon les besoins, comme il le fait de plus en plus depuis 2001. D'autres ministères et organismes agiront eux aussi sur la scène internationale pour remplir leur mandat. Des cas concrets où des Canadiens ont participé à des actes terroristes mondiaux pourraient inciter le SCRS à se mettre à exécuter des missions internationales à plus grande échelle. Le terrorisme n'est pas la seule raison d'être d'un service du renseignement étranger, mais ces cas définissent la prochaine étape logique dans l'évolution d'un organisme et d'une collectivité qui ont toujours comblé le vide qui existe au Canada depuis un demi-siècle dans le domaine du renseignement étranger.

RMC

NOTES

1. Ted Parkinson, « Est-il temps d'établir un service canadien du renseignement extérieur? », *Revue militaire canadienne*, vol. 7, n° 2, été 2006.
2. Paul Robinson, « The viability of a Canadian foreign intelligence service », dans *International Journal*, été 2009, p. 703.
3. Reid Morden, « A Canadian Foreign Intelligence Service: A new necessity or an expensive frill? », Canadian Defence and Foreign Affairs Institute Paper Series, 2006, p. 5-6.
4. Parkinson, p. 18.
5. *Ibid.*
6. Martin Rudner, « Contemporary Threats, Future Tasks: Canadian Intelligence and the Challenges of Global Security », dans *Canada Among Nations 2002: A Fading Power*, Toronto, Oxford University Press, 2002, p. 141.
7. *Ibid.*, p. 161.
8. Richard Kott, « Reinventing the Looking Glass: Developing a Canadian Foreign Intelligence Service ». Thèse présentée à la faculté des études supérieures du Centre for Military and Strategic Studies, Université de Calgary, avril 2002, p. 55.
9. *Ibid.*, p. 57.
10. *Ibid.*
11. Jérôme Mellon, « The Missing Agency: The Case for a Canadian Foreign Intelligence Service, 2e édition », 2003, p. 14-17.
12. Morden, p. 3.
13. Parkinson, p. 16-20.
14. Daniel Livermore, « Le Canada a-t-il besoin d'un organisme du renseignement étranger? », Centre d'études en politiques internationales, CÉPI n° 3, février 2009, p. 2.
15. *Ibid.*, p. 2-3.
16. Robinson, p. 709-710.
17. *Ibid.*, p. 708.

Photo du MDN, AR2008 K027-03, par le caporal-chef Karl McKay

Joe McAllister, surintendant de la GRC, observe la nouvelle prison de Sarposa depuis une tour, le 23 juin 2008. Il faisait alors partie d'une force de police civile basée à Kandahar, en Afghanistan, qui aidait la Force de police afghane dans la ville.

18. *Ibid.*, p. 713.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*, p. 26.
21. *Ibid.*, p. 27.
22. Morden, p. 6.
23. *Ibid.*
24. Livermore, p. 5.
25. *Ibid.*
26. Kott, p. 58.
27. *Ibid.*, p. 70.
28. *Ibid.*, p. 71-72.
29. *Ibid.*, p. 75-76.
30. John Thompson, chapitre 9 : Diplomats, dans Dwight Hamilton, *Inside Canadian Intelligence: Exposing the New Realities of Espionage and International Terrorism*, Toronto, Dundurn Press, 2006, p. 115.
31. Livermore, p. 2.
32. *Ibid.*
33. Kott, p. 13.
34. *Ibid.*
35. Don Munton, « Intelligence Cooperation Meets Internal Studies Theory: Explaining Canadian Operations in Castro's Cuba », dans *Intelligence and National Security*, vol. 24, n° 1, Londres, Routledge, 2009, p. 119.
36. *Ibid.*, p. 120-124.
37. *Ibid.*, p. 124-130.
38. *Ibid.*, p. 125.
39. Hamilton, *Inside Canadian Intelligence*, p. 139.
40. *Ibid.*
41. *Ibid.*, p. 148.
42. Rudner, p. 141.
43. *Ibid.*, p. 152.
44. *Ibid.*
45. Philip Rosen, *Le Centre de la sécurité des télécommunications : l'organisme de renseignement le plus secret du Canada*, Bibliothèque du Parlement, Service d'information et de recherche parlementaires, gouvernement du Canada, 1993.
46. *Ibid.*
47. *Ibid.*
48. Martin Rudner, « The globalization of terrorism: Canada's intelligence response to the post-September 11 threat environment », dans *Canadian Issues (Thèmes canadiens)*, Montréal, septembre 2002.
49. Rudner, « Contemporary Threats… », p. 154-155.
50. *Ibid.*, p. 149.
51. Reg Whitaker, « Spies who might have been: Canada and the myth of cold war counter-intelligence », dans *Intelligence and National Security*, vol. 12, n° 4, Londres, Routledge, 1997, p. 28.
52. *Ibid.*, p. 38.
53. *Ibid.*, p. 32-33.
54. Kott, p. 11.
55. Thompson, *Chapter 2: Friends in High Places*, dans Hamilton, p. 26.
56. *Ibid.*
57. *Ibid.*, p. 27.
58. *Ibid.*
59. Robinson, p. 703-704.
60. Rudner, « The globalization… ».
61. *Ibid.*
62. Parkinson, p. 20.
63. Thompson, *Friends in High Places*, p. 26.
64. SCRS, « Foire aux questions – Opérations à l'étranger », dans le site www.csis-scrs.gc.ca, gouvernement du Canada, 2013.
65. CST, « Foire aux questions », dans le site www.cse-cst.gc.ca, gouvernement du Canada, 2013.
66. Presse canadienne, « New Unit of the Canadian Forces charged with collecting intelligence », Transcontinental Media, 27 mai 2008, dans le site http://www.ngnews.ca/Living/2008-05-27/article-331865/New-unit-of-the-Canadian-Forces-charged-with-collecting-intelligence/1.
67. David Pugliese, « Canadian Forces Intelligence Group Created », dans l'*Ottawa Citizen*, 19 septembre 2013, et le MDN, dans le site http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=la-defense-nationale-souligne-la-creation-du-groupe-d-intelligence-des-force-canadiennes/hlrp4h7c.
68. Colin Freeze, « CSIS spies must follow same rules abroad, watchdog says », dans *The Globe and Mail*, 6 septembre 2012, dans le site http://www.theglobeandmail.com/news/politics/csis-spies-must-follow-same-rules-abroad-watchdog-says/article4183171/.
69. CanWest Mediaworks Publications Inc., « Court ruling highlights need to give CSIS more power, expert says », dans *Canada.com*, 16 février 2008, dans le site http://www.canada.com/ottawacitizen/news/story.html?id=265f3a15-b1ab-4963-9e2a-2ac08480769a&k=40597.
70. *Ibid.*
71. Colin Freeze, « Undercover CSIS agents carry guns in foreign flashpoints », dans *The Globe and Mail*, 25 mai 2010, dans le site http://www.theglobeandmail.com/news/national/undercover-csis-agents-carry-guns-in-foreign-flashpoints/article4320423/.
72. Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *Rapport annuel 09/10*, dans le site www.sirc-csars.gc.ca, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2010, p. 15.
73. Bryn Weese, « Canada needs foreign spy service: Experts », dans *Toronto Sun*, 7 novembre 2011, dans le site http://www.torontosun.com/2011/11/07/canada-needs-foreign-spy-service-experts.
74. SCRS, *Rapport public, 2007-2008*, voir le site https://web.archive.org/web/20101226091631/http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/nnlrprt/2007/PublicReport0708_Fr.pdf, gouvernement du Canada, 2008, p. 28.
75. *Ibid.*, p. 28.
76. SCRS, *Rapport public, 2008-2009*, voir le site https://web.archive.org/web/20100513083237/http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/nnlrprt/2008/rprt2008-fra.asp, gouvernement du Canada, 2009, p. 31.
77. SCRS, *Rapport public 2009 / 2010*, http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/sp-ps/PS71-2010-fra.pdf, gouvernement du Canada, 2010, p. 34.
78. SCRS, *Rapport public, 2010-2011*, voir le site www.csis-scrs.gc.ca, gouvernement du Canada, 2011, p. 15.
79. GRC, « Sous-direction des opérations internationales », voir le site www.rcmp-grc.gc.ca, gouvernement du Canada, 2010.
80. GRC, « La Sous-direction des affaires internationales et du développement des politiques », voir le site www.rcmp-grc.gc.ca, gouvernement du Canada, 2011.
81. Stewart Bell, « Canadian was 'clear leader' among Islamic terrorists who killed 40 workers in Algeria gas plant attack: report », dans *National Post*, le 16 septembre 2014, dans le site http://news.nationalpost.com/2013/09/16/canadian-was-a-clear-leader-among-islamist-terrorists-who-killed-11-workers-in-algeria-gas-plant-attack-report/.
82. *Ibid.*
83. *Ibid.*
84. CBC News, « RCMP officers in Algeria after deadly hostage-taking », voir *CBC*, 24 janvier 2013, voir le site http://www.cbc.ca/news/world/rcmp-officers-in-algeria-after-deadly-hostage-taking-1.1372411.
85. CBC News, « « Toronto 18 « member Ali Mohamed Dirie reportedly died in Syria », voir *CBC*, 25 septembre 2013, voir le site http://www.cbc.ca/news/world/toronto-18-member-ali-mohamed-dirie-reportedly-died-in-syria-1.1868119.
86. *Ibid.*

Le Spitfire PR XIX, numéro de série PS853, un aéronef commémoratif de Rolls-Royce, qui est possiblement le plus élégant de tous les *Spitfire*.

Mener par l'exemple : Quels sont les attributs d'un bon (ou d'un mauvais) commandant d'escadron?

par le lieutenant-général (retraité) Bill Carr, CMM, DFC, CD

Note de la rédaction : Le lieutenant-général (retraité) Carr a soumis de nouveau le même article d'opinion sur le leadership militaire qu'il avait présenté à la Revue militaire canadienne *il y a plus d'une dizaine d'années, en réponse à l'excellent article du colonel Randall Wakelam, publié à l'automne 2003 (vol. 4, nº 3), intitulé :* La puissance aérospatiale et la question du leadership : la dimension humaine. *À titre de pilote de reconnaissance à bord d'un Spitfire, le lieutenant-général (retraité) Carr a eu d'excellents états de service et a reçu la Distinguished Flying Cross (DFC) des États-Unis. Par la suite, ces états de service l'ont démarqué alors qu'il gravissait les échelons pour devenir le premier commandant du Commandement aérien en 1975. Il a été, et est toujours, dans une position avantageuse qui lui permet d'évaluer tant les attributs efficaces qu'inefficaces en matière de leadership. Ses souvenirs de guerre se rapportant à un commandant d'escadron exemplaire et à un deuxième commandant un peu moins exemplaire demeurent, à mon sens, tout aussi pertinents en tant qu'aspects fondamentaux qu'à l'époque. Nos lecteurs doivent savoir que le « commandant exemplaire » décrit dans le présent article est en fait le feu commandant d'escadre Adrian Warburton des forces britanniques, qui avait également mené une glorieuse carrière en tant que pilote de reconnaissance, connu comme audacieux et remarquable. Pour son leadership et ses états de service exceptionnels, il a reçu l'Ordre du service distingué deux fois, la DFC trois fois, de même que la DFC (United States). Bien que le présent article soit axé sur la composante aérienne, les principes du leadership qui y sont décrits s'appliquent à toutes les armées.*

Le leadership constitue simplement la capacité d'inspirer d'autres personnes dans leur désir d'atteindre des objectifs. Cependant, s'il est vrai qu'il peut définir les objectifs, le leader n'a pas toujours le loisir de contrôler la réalisation de ses objectifs par les autres. Néanmoins, dans l'exercice de son leadership, le leader peut parfois *gérer* la façon dont ses objectifs sont atteints. Il s'agit-là d'une explication simplifiée à l'extrême pour exprimer un processus complexe. La perception du leadership par les subalternes est habituellement fondée sur de nombreux facteurs, dont la pression des pairs n'est pas le moindre.

L'être humain en général a besoin de « reconnaissance », en temps de paix comme en temps de guerre. Il doit sentir que ses pairs, de même que ses supérieurs et subalternes, considèrent qu'il assume sa juste part du travail à accomplir. Un militaire doit avoir l'impression que son travail est à la hauteur des attentes, et que sa contribution est équivalente à celle des autres militaires qui visent les mêmes objectifs. Les combattants ont particulièrement besoin que leurs pairs les considèrent comme de dignes compagnons d'armes.

Au cours de mes 39 ans de service militaire, en temps de paix et en temps de guerre, j'ai côtoyé de bons et de mauvais leaders. Les bons m'ont inspiré, tandis que les mauvais ont suscité chez moi de l'incompréhension et du découragement. En vérité, certains m'ont même inspiré du dégoût.

© 1989 (ME [RAF], 75/89)

Le commandant d'escadre Adrian Warburton, à l'époque où il commandait le 683e Escadron de la RAF, à Luqa, en République de Malte.

Je ne prétends pas avoir une compréhension profonde du leadership, cependant je crois que certains facteurs peuvent contribuer à éclairer ce sujet imprécis. Ainsi, je suis convaincu que l'on « devient » leader par le développement des talents. On ne peut pas « former » un leader. On peut par contre « former » un gestionnaire.

Il y a quelques années, on m'a demandé de nommer les atouts d'un bon commandant d'escadron. Je me suis donc mis au travail et, tandis que j'y étais, j'en ai profité pour présenter l'exemple d'un mauvais commandant que j'avais connu. Après examen, j'ai le sentiment que mes réflexions sur le sujet sont tout aussi pertinentes aujourd'hui qu'elles l'étaient à l'époque.

J'ai été membre de onze escadrons et j'en ai commandé deux, dont l'un en temps de guerre et l'autre en temps de paix. Parmi les neuf commandants de qui je relevais et que j'ai connus, un seul me paraît avoir les vertus du commandant idéal, pour les raisons suivantes :

- Il n'imposait pas ses propres limites aux pilotes, mais les incitait à atteindre les leurs. Il les incitait à poursuivre leurs objectifs avec ardeur même s'ils risquaient la mort.
- Il faisait continuellement preuve de courage et de sagesse. Cette sagesse lui permettait d'ailleurs de rester en vie. Ceux qui l'écoutaient avaient de meilleures chances de survivre, car ils avaient appris à *réfléchir*.
- Il était sans contredit un pilote remarquable, mais ne s'en vantait pas. En toute humilité, il ne croyait pas que ses compétences techniques égalaient celles de nombreux membres d'escadron, ce qui était sans doute la vérité…
- Il était loyal envers ses supérieurs et ses subalternes. Il se souciait des autres et non de lui-même.
- Il faisait attention aux autres, et connaissait leurs points faibles et leurs particularités.
- Il n'exigeait rien de moins que le meilleur de ses subalternes et il l'obtenait : ensuite, il les remerciait.
- Il *avait* bel et bien du charisme, mais ne le savait pas.
- Il avait l'esprit novateur, mais lorsque quelqu'un lui soumettait une nouvelle idée ou qu'il en avait une, il la mettait d'abord lui-même en pratique avant de

Bill Carr

Bill Carr en tant que pilote d'avions de combat PR Spitfire vole avec Warburton, au large de Malte.

l'adopter. Si l'idée s'avérait bonne, il remerciait son auteur, le cas échéant, devant ses pairs. Dans le cas contraire, il le remerciait en privé en lui expliquant pourquoi on ne pouvait pas l'adopter.

- Il faisait toujours passer le service militaire et ses subalternes avant sa propre personne, excepté pour les questions liées aux femmes et à la galanterie…
- Il n'était pas ambitieux de façon *apparente* ni, à mon avis, de façon égoïste.
- Il était prêt à se battre pour ses hommes et leur obtenait ce qu'il y avait de mieux. Il connaissait le prénom de chacun d'eux. Ces derniers le respectaient en tant qu'aviateur, en tant que commandant et en tant que personne.
- Il ne tolérait ni la sottise ni la négligence.
- Il a sauvé de nombreuses vies en repérant les membres les « moins habiles » dès le départ et en leur trouvant une place plus discrète au sein de l'escadron et par conséquent en leur donnant moins d'heures de vol.
- Son apparence, son approche, son caractère audacieux, son niveau d'endurance, de même que son sens de la logique et de la morale portaient toujours la marque de l'excellence.
- En 1944, il a entrepris une mission consistant à survoler le territoire ennemi. Il n'est jamais revenu de cette mission. Ce n'est qu'en 2002 que ses restes ont été identifiés…

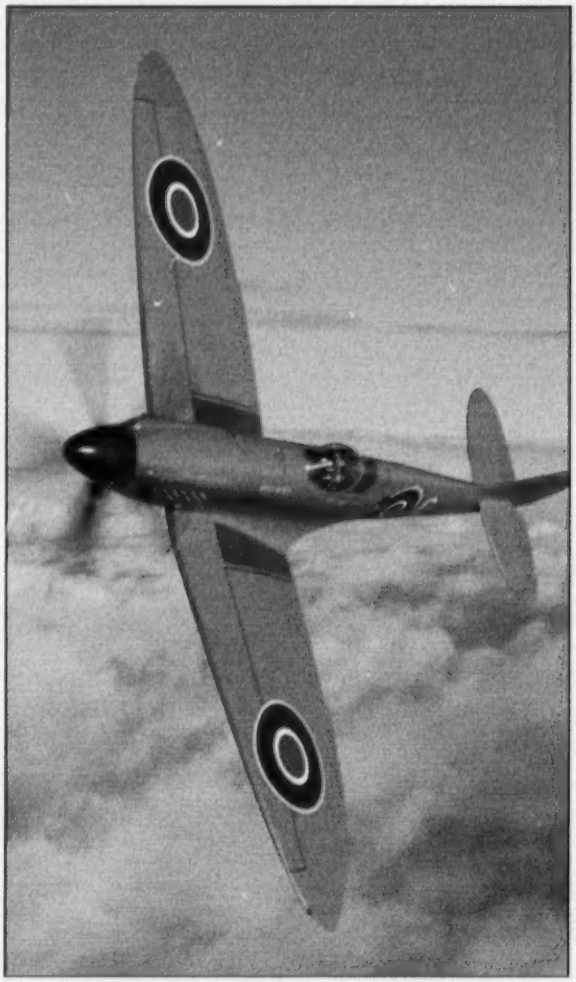
Voici les caractéristiques du pire commandant que j'ai connu :

- Il était le meilleur pilote et il s'en vantait.
- Il était égoïste et flatteur envers ses supérieurs. Il accusait les autres pour le faible rendement de l'escadron.
- Il ne connaissait pas le prénom des membres de son escadron et n'en connaissait que quelques-uns par leur nom de famille.
- Il se servait du service militaire et de ses subalternes pour satisfaire ses ambitions personnelles.
- Il n'osait pas répondre à ses supérieurs avant de savoir la réponse qu'ils voulaient entendre – puis il la leur donnait.
- Il accordait beaucoup d'importance au rang social, ne se mêlait pas aux subalternes et ne socialisait pas avec eux.
- Il n'effectuait jamais d'essais en vol avec son propre aéronef.
- Il cessait de travailler à l'heure pile, mais montrait toujours beaucoup de zèle en présence d'un superviseur.
- Il était malhonnête au sens moral. Il disait une chose à quelqu'un, puis le contraire à quelqu'un d'autre.
- Il n'avait jamais d'idées propres, mais adoptait les idées des autres, sans leur accorder de crédit.
- Je ne l'ai jamais entendu remercier quiconque, pas même le barman…
- Il a pris sa retraite en tant que commandant d'escadre il y a de nombreuses années. Il est divorcé, et ses enfants ne savent même pas s'il est toujours vivant.
- Il ne nous *manque* pas, mais on se *souvient* de lui…

RMC

Bill Carr

Extrait du carnet de vol du pilote Bill Carr en temps de guerre. L'approbation du commandant d'escadron de Carr témoigne de toute évidence du climat de respect mutuel qui existait entre les deux hommes.



© John M. Dibbs

Une autre belle photographie du Spitfire PR XIX, PS 853, au-dessus des nuages.

Reuters RTR2ZR0A/correspondant local

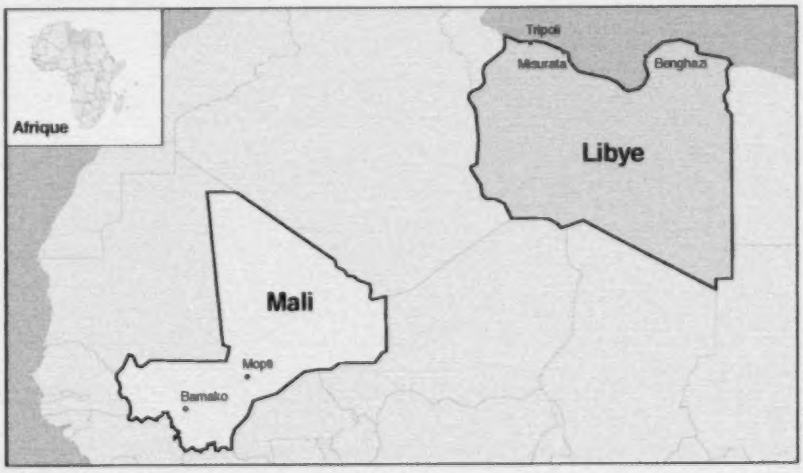
Des soldats maliens érigent un barrage routier après un coup d'État militaire, à Bamako, le 22 mars 2012.

De Tripoli à Bamako, dans le sillage d'Al-Qaïda au Maghreb islamique...

par Charles Branchaud

Les soulèvements du printemps arabe auront eu des répercussions sur bien plus que la région africaine du Maghreb. Elles ont évidemment beaucoup touché la Syrie, et maintenant, par extension, l'ensemble du Moyen-Orient, mais leurs conséquences se sont aussi répandues dans toute la région subsaharienne du Sahel, entraînant des changements imprévus dans des pays qui somnolaient dans une apparente tranquillité.

Je suis arrivé à Tripoli le jour de Noël 2011. On venait de rouvrir l'ambassade, après l'avoir évacuée avant les attaques aériennes qui avaient précipité la chute du dictateur libyen Mouammar Kadhafi plus tôt cette année-là. Le ministère des Affaires étrangères avait demandé au ministère de la Défense d'envoyer un officier à Tripoli pour aider l'attaché régional du ministère de la Défense posté au Caire, lequel devait faire face à une période extrêmement chargée. Le printemps arabe avait en fait touché bon nombre de ses pays d'accréditation, dont la Tunisie, l'Égypte et la Libye. Comme le poste devait être pourvu sans tarder, le directeur de l'État-major interarmées stratégique, à cette époque le major-général Jon Vance,



Afrique

m'avait choisi pour répondre à cette demande urgente des Affaires étrangères.

Je n'avais pas prévu que cette mission allait finalement me mener d'un bout à l'autre du désert du Sahara. Les effets de la chute du régime de Kadhafi étaient complexes. L'armée libyenne, qui était restée plus ou moins à l'écart durant la guerre civile, tentait de se reconstruire. Non seulement Kadhafi avait-il négligé son armée pendant des décennies, mais il ne lui faisait pas confiance et préférait engager des mercenaires du Sahel pour imposer sa volonté à la population libyenne. Par ailleurs, les rues de Tripoli étaient contrôlées par des milices régionales, qui portaient les noms des villes où elles s'étaient formées; par exemple, les brigades de Misourata, de Tripoli et de Benghazi.

Reuters, RTR2LZNV/Louafi Larbi

Le dirigeant libyen Muammar Gaddafi salue d'un signe de la main depuis une voiture, dans le complexe de Bab al-Azizia, à Tripoli, le 10 avril 2011.

Les forces armées libyennes étaient vraiment en piteux état. Elles avaient été la cible des bombardements alliés et avaient souffert d'une grande négligence de la part de Kadhafi, ce dernier leur préférant sa *Légion arabe*, force extranationale à laquelle le dictateur faisait davantage confiance. La Légion était composée d'effectifs issus de pays musulmans, auxquels Kadhafi s'intéressait particulièrement. De nombreux membres de la Légion arabe provenaient donc des pays du Sahel comme le Niger, le Burkina Faso et

Reuters, RTR2QQYE/Youssef Boudlal

Un combattant rebelle psalmodie *Allahu Akbar*, debout près du missile SCUD de fabrication russe qui a été trouvé à Junine, située à environ 25 kilomètres au sud-est de Tripoli, le 3 septembre 2011.

le Mali, et beaucoup étaient d'origine touareg. Quelques mois plus tard, ils allaient avoir une incidence importante en rentrant dans leurs pays d'origine respectifs avec l'arsenal libyen qu'ils avaient trouvé dans les dépôts d'armes de Kadhafi.

J'étais envoyé à Tripoli dans le but de recueillir de l'information pour mieux comprendre les intentions des militaires libyens, alors qu'ils reconstruisaient leurs forces armées. Je devais aussi comprendre l'influence des milices dans chaque région du pays. Il faut savoir que bon nombre de ces milices s'opposaient souvent pour le contrôle d'un territoire donné, ce qui donnait lieu à des fusillades et à des morts, non seulement dans leurs rangs, mais aussi, plus fréquemment, parmi les civils innocents.

En outre, les États occidentaux s'inquiétaient de la disparition de certaines armes. Ils se préoccupaient particulièrement des missiles de systèmes portatifs de défense antiaérienne (SPDAA), ainsi que de l'emplacement et de l'état des missiles Scud que les Libyens détenaient toujours dans leur arsenal. Par conséquent, une partie de mon travail consistait à confirmer l'état et l'emplacement de ces missiles. La compilation de ces renseignements, de concert avec d'autres alliés occidentaux et des contacts locaux, est devenue un travail à plein temps.

Des questions ont aussi été soulevées par le déplacement massif de véhicules 4 x 4 qui quittaient la Libye pour le sud-ouest du Sahara et le Sahel. Nous allions rapidement comprendre les conséquences de cet exode en tentant d'analyser l'incidence de la non-dissolution des milices sur le nouvel ordre libyen, un problème qui continue de nuire au gouvernement libyen. Il s'est avéré que les anciens soldats touaregs de la Légion arabe de Kadhafi avaient fui par la « porte de derrière » et qu'ils rentraient dans leurs pays d'origine en emportant des armes et d'autre matériel.

En très peu de temps, les mouvements indépendantistes touaregs, comme le *Mouvement national de libération de l'Azawad* (MNLA), prendraient en charge ces soldats de retour au pays qui, avec la chute du régime de Kadhafi, avaient perdu leur raison d'être. Le résultat de l'enrôlement des soldats de retour dans le MNLA, et plus tard dans Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et ses groupes dérivés (MUJAO, Ansar Dine), serait fatal pour le régime de l'un des pays du Sahel, à savoir le Mali.

Jusqu'à ce jour, le Mali avait été considéré par la communauté internationale comme l'un des fleurons de la nouvelle démocratie africaine. Depuis plusieurs années, sa gouvernance avait été instaurée au moyen d'élections démocratiques, et le Canada, comme d'autres pays occidentaux, avait beaucoup investi dans cet État, surtout par l'intermédiaire de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Toutefois, comme c'est le cas de nombreux pays du continent africain, la faiblesse des institutions politiques du Mali, son expérience limitée et récente des processus démocratiques, de même que l'incidence du trafic illégal transsaharien ont entraîné la perte de ces investissements. Bien que l'armée malienne ait bénéficié de la générosité de plusieurs pays, dont le Canada, et de contributions sous forme d'entraînement et d'équipement, elle a eu du mal à acquérir le savoir-faire associé à la planification et à l'exécution d'opérations. Au nombre de ses difficultés, l'état-major

Reuters, RTR3DHPC/correspondant local

Des soldats d'un groupe rebelle touareg du Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) sont assis dans une camionnette à Kidal, le 4 février 2013.

Reuters, RTR3D7AM/Benoit Tessier

Des soldats maliens quittent Tombouctou, le 31 janvier 2013. Le président du Mali a offert aux rebelles touaregs la possibilité de discuter à l'époque, dans l'espoir de favoriser la réconciliation à l'intérieur du pays, après qu'une offensive dirigée par les Français a forcé les anciens groupes alliés islamiques à se cacher dans les montagnes.

du personnel (J1) ne pouvait dénombrer avec exactitude le nombre réel de militaires dont il disposait. Cette incapacité de recenser le nombre de soldats disponibles avait non seulement une incidence négative sur la gestion des forces armées maliennes, mais créait notamment des occasions propices à la tromperie et à la corruption.

Comme prévu, les soldats de l'ancienne Légion arabe sont rentrés de Libye, ont traversé la frontière malienne, et ont assailli les postes militaires, revendiquant une immense partie du nord du Mali et laissant les militaires locaux en déroute. L'armée malienne s'est repliée dans le sud, abandonnant les territoires du nord, appelés l'Azawad, aux mains des extrémistes.

Cette région, composée des trois provinces du nord – Tombouctou, Gao et Kidal –, est peuplée de tribus nomades à la peau claire, contrairement au peuple sédentaire à la peau plus foncée, le peuple bantou, vivant dans le sud du Mali. Cette division ethnique sépare en fait le pays en deux cultures très différentes et, comme on l'a vu durant toute son histoire, est à la base de nombreuses querelles interethniques. Pendant ce temps, un coup d'État militaire dirigé par le capitaine Sanogo dans la capitale nationale, Bamako, renversait le gouvernement malien.

Tous ces événements sont survenus après que les colonnes de Touaregs de la Légion arabe de Kadhafi aient quitté la Libye. À ce moment-là, je ne savais pas que j'allais ensuite rencontrer ces colonnes, arrivées à destination, de l'autre côté du désert du Sahara, au Mali.

Le calme relatif étant rétabli en Libye, et des élections étant prévues pour nommer un nouveau gouvernement, on m'a demandé de me rendre à Bamako pour appuyer notre attaché régional pour l'Afrique de l'Ouest, qui avait été temporairement affecté dans la capitale malienne depuis son poste d'attache habituel au Sénégal. J'ai quitté la Libye à la fin du mois de mai 2012 et, après une rapide réorganisation au Canada, je me suis rendu à Bamako à la fin de juin.

Peu après mon arrivée, j'ai établi des contacts au ministère de la Défense du Mali et demandé l'autorisation de me rendre à la « ligne défensive » située dans la région centrale du Mali, au nord de la capitale provinciale de Mopti. La ligne malienne était établie à peu près le long de la frontière culturelle mentionnée plus tôt, entre les populations nomade et sédentaire. En réalité, il s'agissait de la limite où les rebelles avaient cessé de poursuivre l'armée nationale. La situation est restée stable jusqu'à ce que les islamistes traversent la ligne neuf mois plus tard, déclenchant ainsi l'offensive des Français de janvier 2013.

Il est difficile d'expliquer aux non-initiés comment les forces africaines fonctionnent en situation de paix ou de conflit. Elles sont profondément influencées par les collectivités d'origine de leurs membres, leurs familles et leurs tribus, qu'elles soient d'origine sédentaire ou nomade. Il faut ajouter que leurs forces de sécurité ont été fortement influencées par l'héritage colonial.

Reuters, RTR3DN05/correspondant local

Des soldats touaregs du Mali sous le commandement du colonel El-Hadj Ag Gamou effectuent une patrouille dans une rue de Gao, le 11 février 2013.

Reuters, RTR3CH9X/Joe Penney

Un officier de l'armée française parle avec des homologues des armées malienne et sénégalaise à l'endroit où se tient une réunion de la force d'intervention fournie par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à Bamako, le 15 janvier 2013.

Reuters, RTX10Z21/correspondant local

Un combattant du groupe séparatiste touareg Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA) monte la garde à l'extérieur de la salle où se tient une assemblée régionale locale à Kidal, le 23 juin 2013.

En outre, l'impunité est fréquente dans toute la chaîne de commandement, et cela a une énorme incidence sur la discipline militaire. L'armée malienne était corrompue et incapable de faire face à ses difficultés.

La ligne défensive malienne a été tracée sur un axe nord-ouest/sud-est, juste au nord de la ville de Mopti. Sur papier, la défense semblait possible, étant donné le nombre d'hommes que les responsables affirmaient avoir déployés. Toutefois, il est vite apparu que ce qui avait été présenté n'avait rien à voir avec la réalité sur le terrain, particulièrement au moment de l'attaque islamiste de la mi-janvier 2013.

Là où les Maliens affirmaient avoir posté des groupements tactiques d'au moins 600 hommes en position défensive, la situation était en réalité très différente. Ces positions étaient tenues par de petites compagnies formées chacune de moins de 100 hommes mal préparés, mal équipés et mal formés.

Les combattants islamistes étaient expérimentés et mobiles, deux qualités qui faisaient défaut aux Maliens. Par ailleurs, ils étaient équipés de tout le matériel qu'ils avaient rapporté des dépôts d'armes de Kadhafi, ainsi que de l'équipement abandonné par l'armée malienne dans sa fuite en déroute vers le sud au printemps 2012.

Au début de janvier 2013, les islamistes ont testé les défenses maliennes, puis lancé leur attaque le 11 janvier, pénétrant la ligne de défense en moins de 48 heures. Cette percée est importante et illustre bien la situation. Les Maliens avaient eu plus de huit mois pour préparer leur défense… Prenant acte des répercussions de la débâcle des forces maliennes, le gouvernement français est rapidement intervenu pour vaincre les islamistes.

Bien qu'on ait beaucoup conjecturé sur l'objectif de l'attaque des islamistes, il est improbable que ces derniers aient voulu atteindre Bamako. Il est plus probable qu'ils tentaient de prendre l'aéroport de Sévaré, une piste d'atterrissage dont l'appropriation était cruciale, soit *pour empêcher*, soit *pour appuyer* les opérations visant à reprendre le nord.

Quoi qu'il en soit, l'offensive islamiste a mis en évidence le manque de préparation de l'armée malienne et son incapacité à réagir à une menace bien connue et bien définie. La capacité des autorités s'est avérée considérablement inférieure à ce qu'elles avaient affirmé. Les Français ont défait les islamistes au terme d'une rapide campagne qui a démontré leur capacité de projeter leur puissance dans cette partie du monde. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'armée française a commencé à retirer ses troupes du Mali. L'organisation des troupes au Sahel sera revue, mais un important contingent restera au Mali dans un avenir prévisible. L'Organisation des Nations Unies a déployé une mission au Mali pour remplacer la force africaine insuffisante, qui s'est brièvement déployée dans le sillage de l'intervention française. Affaiblie, la force militaire malienne est encore incapable de remplir son rôle de façon réaliste. Comme elle est incapable de supporter à elle seule le fardeau de la réforme de l'armée malienne, la France dirige maintenant une mission d'entraînement de l'Union européenne (EUTM) pour aider à reconstruire les forces maliennes. L'EUTM a été constituée pour

combler les lacunes des forces maliennes. Toutefois, même avec le soutien à l'entraînement financé par l'Union européenne pour former des unités à déployer dans le nord, les événements récents ont montré qu'il reste encore beaucoup à faire.

Bien qu'Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) ait clairement été affaiblie par la participation de la France, des éléments de l'organisation se sont échappés, et ils constituent toujours une menace pour la stabilité de la région. Comme le MNLA, AQMI a fait l'objet d'une réorganisation, et son influence se fait encore beaucoup sentir dans la province septentrionale de Kidal, où elle a récemment vaincu une offensive malienne.

Des élections démocratiques se sont tenues au Mali au cours de l'été 2013 et, depuis sa grandiose cérémonie d'investiture tenue à Bamako, le président Keïta est confronté à d'importants défis. Il faudra encore un certain temps avant que le Mali puisse retrouver son insouciante tranquillité.

Le lieutenant-colonel Charles Branchaud *est actuellement J5 Plans Afrique au Quartier général du Commandement des opérations interarmées du Canada. Il a servi en Afrique à de nombreuses occasions.*

RMC

Reuters, RTX16C4J/Vincent Kessler

Le président du Mali Ibrahim Boubacar Keïta arrive dans la salle où se tiendra l'assemblée plénière du Parlement européen, pendant laquelle il prononcera une allocution, à Strasbourg, le 10 décembre 2013.

Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism

par Marcel H. Van Herpen

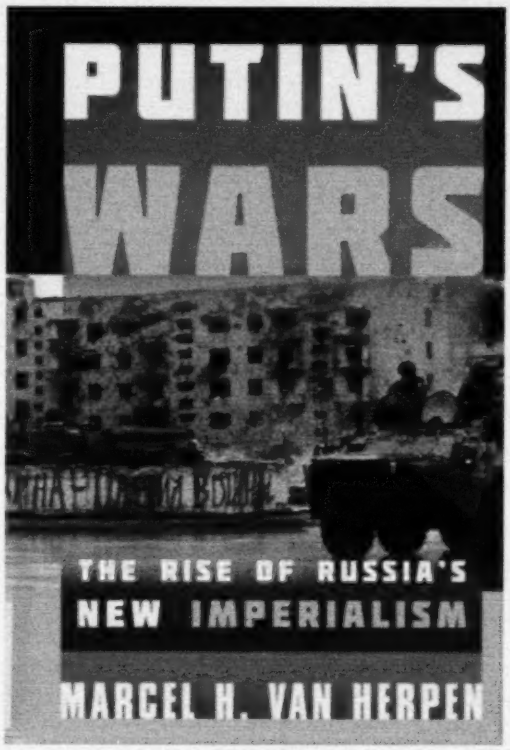
Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 2014

276 pages, 82,95 $ (couverture rigide)

ISBN 978-1-4422-3136-8

Critique de Peter J. Williams

À mon époque, les officiers subalternes de l'Armée de terre devaient nécessairement subir un rite de passage, sous la forme des examens des officiers du Commandement de la Force mobile (FMC), communément appelés les « FOE ». Il y avait deux examens : un portant sur les opérations et un autre sur l'administration. Vous étiez assuré d'avoir une question dans laquelle vous deviez tracer l'organigramme d'un régiment d'infanterie mécanisée, jusqu'au niveau de peloton, du pays « Fantasia » (l'ennemi fictif à peine déguisé, fondé sur l'ex-Union soviétique et les pays du Pacte de Varsovie). Mes pairs et moi-même venions à peine de passer ces examens lorsque le mur de Berlin est tombé et que les Forces armées canadiennes (FAC) ont amorcé une série de missions de maintien de la paix et d'imposition de la paix en Somalie, dans les Balkans et à d'autres endroits. Nous avons donc mis la plupart de nos connaissances sur les Fantasiens au rancart, ou dans ce qui pouvait être considéré comme les archives de ce temps. Nous ne nous sommes jamais retournés et, maintenant, la contre-insurrection (COIN) est le nouveau mot d'ordre depuis les attentats du 11 septembre.



Comme l'Afghanistan est essentiellement chose du passé, il semble que pour ceux qui se languissent des certitudes par rapport à l'ennemi que la Guerre froide représentait jusqu'à un certain point, les actions d'un dénommé Vladimir Poutine, actuellement président de la Fédération de Russie, pourraient représenter un retour très attendu (et même peut-être espéré dans certains milieux) aux affaires militaires sous une forme plus compréhensible. Quoi qu'il en soit, il est impossible de nier que les actions de la Russie au cours des derniers mois, en particulier en Ukraine, ont retenu l'attention du monde entier, notamment celle de l'auteur du présent livre, lui-même directeur de la *Cicero Foundation*, un groupe de réflexion indépendant pro-Union européenne (UE) et proAtlantique situé à Maastricht, dans les Pays-Bas. Le rôle de la fondation est d'offrir une vaste plate-forme mondiale où l'on peut discuter des enjeux d'importance capitale pour l'intégration de l'Europe[1].

À l'aide des exemples que constituent les interventions militaires russes en Tchétchénie et en Géorgie en 2008, l'auteur tente de montrer que ce qu'il perçoit comme la colonisation des États voisins de la Russie est un processus continu dans toute l'histoire du pays.

Le livre compte trois parties :

- La partie 1 se penche sur le rôle important que la construction d'un empire et l'expansionnisme ont joué dans l'histoire de la Russie; l'auteur nous ramène au XVIII[e] siècle pour faire valoir ses arguments;
- Le partie 2 couvre la pseudo « guerre interne », qui a forcé Poutine à s'éloigner de la présidence pour ainsi concrétiser sa vision de la future Russie;
- Dans la partie 3, la section la plus longue, l'auteur compare les deux conflits à l'étude à d'autres conflits auxquels les Soviétiques et leurs successeurs ont participé, notamment la Guerre froide, l'Afghanistan et la première guerre de Tchétchénie.

Les lecteurs ne seront peut-être pas tous d'accord avec l'analyse de Van Herpen, mais j'ai trouvé plutôt difficile de réfuter ses arguments, et même sa prétention que l'objectif politique ultime de Poutine est de rétablir le prétendu « empire perdu » de Russie. L'auteur continue sur sa lancée en déclarant que le nouvel impérialisme russe a commencé bien avant Poutine. En effet, il avance que l'on trouve l'origine de cette idée dans le concept de « souveraineté limitée » de l'ancien dirigeant soviétique Léonid Brejnev et celui d'« étranger proche » qu'employait Eltsine pour désigner les pays limitrophes de la Russie[2]. Selon l'auteur, Poutine a deux principaux objectifs : d'une part, *créer*, ou plutôt *rétablir* une union étroite de nations slaves importantes, les anciens pays soviétiques, et d'autre part, créer des liens militaires et économiques plus étroits avec les états *non slaves*, mais tout de même *anciens* pays soviétiques. En effet, dans les accords qu'il a conclus avec le Bélarus voisin, et en vertu de la création de l'Organisation du Traité de sécurité collective (CSTO), Poutine met en œuvre ses intentions. Dans un passage à mes yeux fort intéressant, l'auteur décrit la mesure dans laquelle Poutine s'approprie le soutien de groupes aussi diversifiés comme la Jeunesse russe d'un côté, et les Cosaques de l'autre, pour mener à bien ses objectifs. Lorsque Poutine s'est heurté à une opposition, qu'elle vienne de Russie ou de l'étranger, l'auteur est d'avis qu'il n'a montré aucun scrupule à agir sans pitié. Van Herpen affirme que l'objectif de Poutine en Géorgie était un changement de régime pur et simple, bien que l'auteur suggère également que les autorités d'État russes,

et non les séparatistes tchétchènes, étaient à l'origine d'une série d'explosions d'appartements en Russie, ce qui donnait à Poutine un motif apparent de déclarer la deuxième guerre de Tchétchénie. Le livre a, de toute évidence, fait l'objet de beaucoup de recherche, et la bibliographie comprend de nombreuses sources russes. À la fin de chaque chapitre se trouvent des notes bien souvent très détaillées. À de nombreux égards, le livre se lit comme un manuel scolaire et, à plusieurs endroits dans le texte, Van Herpen explique longuement certaines questions à l'étude pour ensuite, *de manière très éloquente*, et dans certains cas *sans mâcher ses mots*, affirmer son point de vue de manière plutôt convaincante. Si l'auteur a omis quelque chose, je suis d'avis qu'il s'agit de cartes permettant de placer l'analyse de l'auteur en contexte. En raison de l'importance accordée actuellement à l'Ukraine, le lecteur moyen peut trouver difficile de situer les autres anciennes républiques soviétiques.

À l'issue de la Guerre froide, un diplomate américain à Moscou, M. George Kennan, a écrit un article célèbre dans la revue *Foreign Affairs* intitulé « The Sources of Soviet Conduct[3] ». Rares sont les articles journalistiques qui ont eu autant d'incidence sur la politique étrangère. Après sa publication, l'« Ouest » a adopté la politique de l'« endiguement » par rapport à l'Union soviétique pour le reste de la Guerre froide. Transportons-nous à aujourd'hui. Pour ceux qui cherchent une justification à la conduite du président Poutine, ce livre est un excellent départ. J'oserais espérer une suite qui toucherait la crise actuelle en Ukraine. Il reste à savoir si l'« Ouest » moderne et ses alliés réussiront à élaborer une stratégie viable, au-delà de sanctions et d'activités militaires de petite envergure en Europe orientale, en réaction aux « guerres de Poutine ».

Je recommande chaudement la lecture de *Putin's Wars*. Cet ouvrage doit être assez populaire, puisque dès que j'ai réussi à l'emprunter à la bibliothèque du QGDN, on m'a informé qu'un autre lecteur voulait l'emprunter après moi. On m'a d'ailleurs fermement rappelé de bien respecter la date du retour!

Le colonel P.J. Williams *exerce actuellement les fonctions de Directeur – Vérification du contrôle des armements au sein de l'état-major interarmées stratégique.*

NOTES

1. www.cicerofoundation.org.
2. Marcel H. Van Herpen, *Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism*, Lanham, Md, Rowman and Littlefield, 2014, p. 57.
3. Mr. X (George F. Kennan), « The Sources of Soviet Conduct », dans *Foreign Affairs*, vol. 25, nº 4 (juillet 1947).

Operation Typhoon. Hitler's March on Moscow, October 1941

par David Stahel

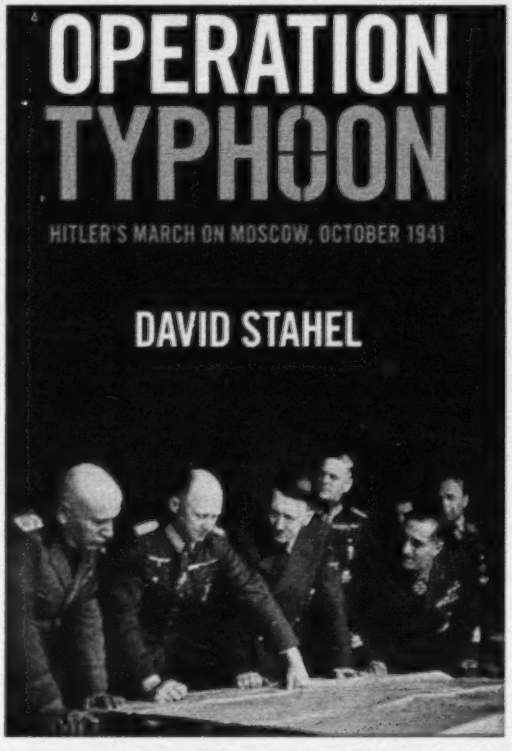
New York, Cambridge University Press, 2013

412 pages (couverture rigide), 22,69 $US

ISBN-10-1107035120

ISBN-13-9781107035126

Critique de Bernd Horn



Pour les lecteurs « traditionnels » qui apprécient les livres aux vertus plus classiques, cet ouvrage est un incontournable. Tout dans sa composition relève de l'œuvre artisanale : son apparence, l'esthétique de sa mise en page, la qualité de son papier de même que son contenu. Ce livre a pour sujet la tentative désespérée d'Hitler de remporter la guerre en Russie par la prise de Moscou à l'automne 1941, avant que ne débute l'hiver rigoureux et que son armée de l'Est ne soit saignée à blanc. Cet effort a pris le nom d'opération *Typhoon*, à laquelle ont participé 75 divisions allemandes (soit presque deux millions de militaires) et trois des quatre groupes Panzer allemands. En résumé, cet ouvrage dépeint toute l'ampleur de la lutte acharnée sur le front de l'Est durant la Deuxième Guerre mondiale, bien qu'il soit axé en grande partie sur une période précise dans le cadre d'une opération.

L'ouvrage débute par un survol de l'opération *Barbarossa*, nom de code donné à l'invasion de l'Union soviétique par l'Allemagne le 22 juin 1941. David Stahel, auteur de l'ouvrage et chargé de cours à l'Université New South Wales à Canberra, est un expert de la guerre germano-soviétique. Son expertise et l'exhaustivité de ses recherches ne font aucun doute dans son plus récent ouvrage. Sa description des faits permet aux lecteurs de bien comprendre la mesure avec laquelle les Allemands avaient largement sous-estimé la taille et le niveau de résilience de l'armée soviétique, de même que l'immensité du pays. Chose intéressante, il illustre bien le paradoxe de la foi des Allemands en la technologie, en mentionnant l'utilisation qu'ils en ont faite avec le moteur à combustion interne.

Grâce à ce moteur, les Allemands ont pu pénétrer profondément en la Russie, mais ils ont également surestimé la capacité de cette technologie à leur conférer la victoire. Pourtant, cette même technologie était vulnérable à l'infrastructure et au terrain primitif ainsi qu'aux conditions météorologiques difficiles. Fait inusité, l'armée allemande de l'Est a amorcé l'opération *Barbarossa* avec environ 600 000 véhicules militaires. Malgré la capture de milliers d'autres véhicules, à la mi-novembre 1941, elle ne comptait plus que quelque 75 000 véhicules en bon état. Cela témoigne des conditions ardues avec lesquelles la force d'invasion avait à composer.

Après avoir dressé le portrait de la campagne, en présentant notamment des statistiques stupéfiantes sur l'échelle du conflit et sur ses coûts (nombre de combattants, de véhicules, de pertes et de prisonniers), l'auteur expose les motifs de l'opération *Typhoon*. Dans cet ouvrage, il traite exclusivement de l'origine de l'opération et du premier mois de sa mise en œuvre, soit octobre 1941. La méthodologie qu'il applique est remarquable. M. Stahel adopte une approche globale, abordant des sujets comme la campagne de propagande en Allemagne jusqu'aux réalités du combat en première ligne. Il emploie remarquablement des passages du journal de soldats et d'officiers de première ligne, de généraux supérieurs et d'autorités supérieures nazies. Il fait de même, quoique dans une moindre mesure, du côté des Soviétiques. Cette approche, qui ajoute une touche très personnelle et dramatique au texte, permet aux lecteurs d'obtenir des détails qui ne sont pas habituellement consignés dans les rapports officiels. Le plus important, c'est qu'elle permet de saisir les frustrations, les peurs et les réalités de ceux qui doivent participer aux combats, plutôt que l'environnement stérile et déconnecté des quartiers généraux et des états-majors très éloignés des frictions de la guerre évoquées par Clausewitz. Les lacunes flagrantes qu'il y avait entre les niveaux tactique/stratégique/opérationnel sont révélatrices.

L'accent de M. Stahel sur le premier mois de l'opération (l'auteur a l'intention de rédiger un second volume sur les mois subséquents) lui permet de traiter les événements de façon très précise. Ainsi, l'auteur décrit les tensions au sein du commandement supérieur allemand; les frustrations liées à la tentative de progresser vers Moscou contre une armée russe décimée, mais l'incapacité d'avancer en raison des conditions météorologiques et de terrain difficiles; l'armée allemande en désintégration continue, de même que la panique qui régnait à Moscou. Le produit fini apporte une compréhension très précise et approfondie des événements.

L'ouvrage fourmille de détails incroyables. Mis à part le texte exhaustif, il comprend un glossaire, un tableau des grades et des structures de l'armée, quatre tableaux indiquant les ordres de bataille, des données sur la production et les pertes, un index détaillé ainsi qu'une bibliographie de 12 pages comptant des sources primaires et secondaires. De plus, il compte 15 cartes très précises et de grande qualité ainsi que 21 illustrations, dont des caricatures éditoriales contemporaines et des photographies en noir et blanc, ce qui fournit un appui visuel au texte.

En résumé, l'ouvrage est remarquable. Il est bien rédigé et documenté. M. Stahel est manifestement un expert en la matière, et il a bien réussi à rassembler tous les éléments liés à l'histoire de la première salve de l'opération *Typhoon* d'une manière érudite, mais enlevante. Je recommande fortement cet ouvrage aux personnes intéressées par la Deuxième Guerre mondiale, le Front de l'Est ou l'étude des opérations militaires.

Le colonel (retraité) Bernd Horn, OMM, MSM, CD, Ph.D., *est un membre de l'Infanterie de la Force régulière à la retraite. M. Horn, Ph.D., est également professeur auxiliaire au Centre for Military and Strategic Studies de l'Université de Calgary ainsi que professeur auxiliaire d'histoire au Collège militaire royal du Canada et à l'Université Norwich. Il est également membre du Canadian Defence and Foreign Affairs Institute.*

Mon Afghanistan

par le lieutenant-colonel Steve Jourdain

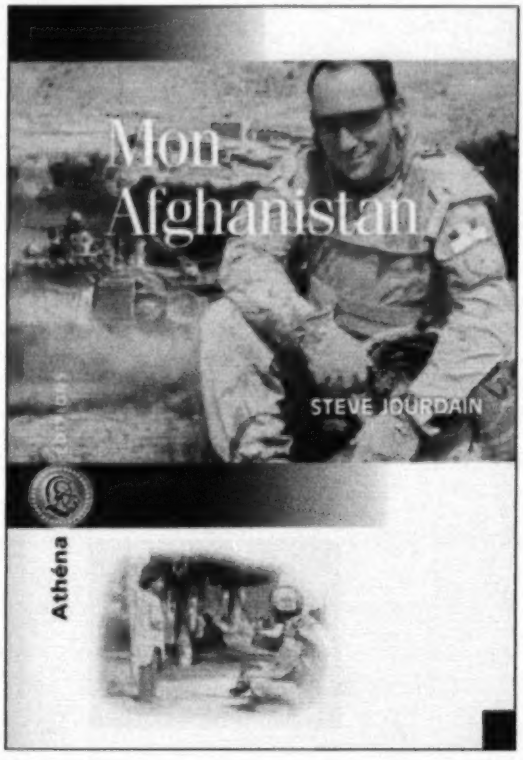
Outremont (Québec) : Athéna éditions, 2013
283 pages, 24,95 $ Canada
ISBN : 978-2-924142-05-9

Critique de Dave Blackburn

Pour être franc avec vous, j'ai feuilleté le livre du lieutenant-colonel Steve Jourdain à plusieurs reprises avant de me décider à m'en procurer un exemplaire. J'en lisais quelques pages ici et là, puis je le remettais sur les rayons. Ayant fait un séjour en Afghanistan en 2006, quelques jours après l'opération *Médusa* et pendant les événements qui ont mené à la perte de l'adjudant-chef Robert Girouard, je doutais fortement que ce livre allait m'apprendre quoi que ce soit de nouveau au sujet de l'Afghanistan et de tout ce que l'on peut y vivre. Après tout, j'avais rencontré tant de patients et entendu tant d'histoires de toutes sortes dans mon rôle de clinicien en santé mentale lors de mon séjour et par la suite, qu'un ouvrage de la sorte ne m'attirait que plus ou moins. En fait, cet ouvrage devait m'attirer plus que je le pensais, car j'y revenais régulièrement, pratiquement à toutes les fois que je me rendais à la librairie. N'ayant aucune attente particulière, je me suis donc mis à le lire à temps perdu. Rapidement, j'ai plongé dans le livre pour ne plus le mettre de côté et j'ai constaté que ce récit personnel, tout particulièrement par son intensité, sa véracité, sa franchise et toute la gamme d'émotions qu'il me faisait vivre, était un livre hors de l'ordinaire.

Mon Afghanistan est écrit par le lieutenant-colonel Steve Jourdain, qui a commandé en 2009 la compagnie C du groupement tactique 2e Bataillon, Royal 22e Régiment pendant une mission opérationnelle de sept mois en Afghanistan. Officier d'infanterie de profession, ce dernier est diplômé du Collège militaire royal du Canada et détenteur d'une maîtrise en études de la conduite de la guerre. Les actions et les comportements du lieutenant-colonel Jourdain en Afghanistan ont eu une portée si significative sur la mission et sur les troupes qu'il commandait qu'il s'est vu décerner la Médaille du mérite militaire en 2012.

Pour commencer cette critique, c'est sans la moindre hésitation que je me permets d'affirmer que le livre du lieutenant-colonel Steve Jourdain est un chef-d'œuvre de récit autobiographique. L'auteur écrit sans prétention et partage généreusement avec ses lecteurs et ses lectrices la longue route sinueuse d'une mission en théâtre d'opérations, exposant les défis, les enjeux, les frustrations, les peines, les colères et aussi toute la fierté que comporte le commandement d'une compagnie du prestigieux R22R en zone de guerre. Il est assorti de prestige, d'honneur, mais aussi de la pression constante de représenter le régiment le plus décoré de l'histoire militaire canadienne. Le lieutenant-colonel Jourdain réussit dans son ouvrage à bien mettre en perspective les aspects familiaux liés à la vie militaire et à tous les déchirements vécus par les membres de la famille lors d'un déploiement.



Ensuite, le style terre à terre, parfois direct et quelquefois sans filtre nous amène à nous questionner, à nous positionner et à ressentir de l'empathie pour le commandant et sa troupe dans leurs bons comme leurs mauvais moments. Pour ma part, comme je connais personnellement quelques militaires qui ont servi sous les ordres du lieutenant-colonel Jourdain, les descriptions et les explications prennent parfois des significations particulières et m'aident à saisir la portée des accomplissements, des difficultés et des souvenirs qui demeurent ancrés dans la tête de certains. Lors du décès du major Yannick Pépin, j'occupais les fonctions de chef des services psychosociaux et de santé mentale de la Formation Europe des Forces armées canadiennes et j'ai été appelé à intervenir auprès d'anciens collègues et amis de ce dernier qui étaient à ce moment affectés en Belgique. Ainsi, les événements relatés dans l'ouvrage m'interpellent à bien des égards, car j'y ai été impliqué indirectement.

Pour continuer, un aspect qui me laisse croire aux qualités exceptionnelles de leader de l'auteur est la place et la reconnaissance qu'il accorde aux membres de sa troupe. Loin de saisir la balle au bond pour s'attribuer tout le mérite, le lieutenant-colonel Jourdain fait plutôt ressortir les forces des principaux membres de sa compagnie tout en mettant à l'avant-scène la contribution de tout un chacun aux réussites communes du groupe. La camaraderie et le travail d'équipe sont des thèmes pleinement développés dans cet ouvrage.

Soyez assuré que ce livre n'est pas une histoire de guerre. Il s'agit d'un témoignage profond, pleinement humain, teinté de sentiments tantôt positifs, tantôt négatifs et d'un sens de la critique et de l'analyse propre à ce que l'on peut facilement définir comme une expérience de vie marquante. Ce livre est vivant et il nous transporte jusqu'au point de nous faire vivre ou revivre, pour certains, une mission ardue aux défis constants. Pour ceux et celles qui sont allés en Afghanistan, cet ouvrage remet les pendules à l'heure, et dans mon cas personnel, il me réconcilie avec bon nombre d'événements dont je ne pouvais comprendre la portée en 2006 ou dans les années qui ont suivi. Pour ceux et celles qui n'y ont jamais mis les pieds, il vous fera vivre une expérience littéraire hors du commun en vous transportant dans le quotidien de militaires en déploiement dans une zone hostile.

En somme, c'est avec conviction que je vous recommande la lecture de cet ouvrage de grande qualité, qui confère un sens unique en son genre, voire individuel, à une expérience militaire et personnelle hors de l'ordinaire. Cet ouvrage est accessible à tous les lecteurs qui s'intéressent aux affaires militaires ou encore aux témoignages autobiographiques. À mon sens, cet ouvrage devrait devenir le livre de chevet des stagiaires de l'École de leadership et de recrues des Forces canadiennes et des étudiants du Collège militaire royal afin de les aider à bien saisir ce que signifie véritablement « servir dans les armes de combat ».

Lieutenant-colonel Jourdain et membres de la compagnie C du 2e Bataillon, Royal 22e Régiment qui avez participé au déploiement en Afghanistan en 2009, merci pour votre contribution, et comme vous le dites si bien, « souvenez-vous », car elle est tout à votre honneur!

Le professeur/chercheur Dave Blackburn, Ph.D., *est docteur en sciences sociales avec une spécialisation en sociologie de la santé. Il poursuit ses activités professionnelles à l'Université du Québec en Outaouais (UQO) – Campus de Saint-Jérôme, où la santé mentale et l'intervention psychosociale chez les militaires et les anciens combattants sont au cœur de ses travaux de recherche. Il a été officier travailleur social et il détenait le grade de major au moment de sa retraite en juin 2014.*